

Le Conseil Municipal de Paris de 1789 à nos jours

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 29 Mai 1937, à 14 heures

PAR

Pierre BERNHEIM

PRÉSIDENT : M. JOSEPH BARTHÉLEMY, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. ROLLAND, *Professeur*
M. MESTRE, *Professeur*

LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS (Palais Royal)
PARIS I^{er}

—
1937

LE CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS
DE 1789 A NOS JOURS

Le Conseil Municipal de Paris de 1789 à nos jours

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 29 Mai 1937, à 14 heures

PAR
Pierre BERNHEIM

PRÉSIDENT : M. JOSEPH BARTHÉLEMY, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. ROLLAND, *Professeur*
M. MESTRE, *Professeur*

LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS (Palais Royal)
PARIS I^{er}

—
1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Depuis la fin de l'Ancien Régime, la Ville de Paris n'a cessé de vivre sous des constitutions différentes ; selon que des régimes autoritaires ou des régimes libéraux régissaient la France entière, la capitale était soumise à des administrateurs tout puissants nommés par le chef de l'Etat, ou était libre de fixer elle-même ses destinées. La devise parisienne, « Fluctuat nec mergitur » donne un reflet exact de la vie agitée de la municipalité : longtemps on a pu croire que les libertés parisiennes n'existeraient plus ; à d'autres époques au contraire, Paris s'administre lui-même et semble diriger l'ensemble du pays.

Le pouvoir municipal a été placé tantôt entre les mains du gouvernement ou de ses délégués, et tantôt entre les mains des représentants des électeurs ; peut-on dire dans le premier cas qu'il y ait eu des officiers municipaux, ou faut-il réserver cette appellation aux administrateurs élus ?

En 1820, Henrion de Pansey (1) écrivait :

« Le pouvoir municipal n'est pas une création de la loi ; il existe par la seule force des choses ; il est parce qu'il ne peut pas ne pas être, il est parce qu'il est impossible que les habitants d'une même enceinte, qui consentent à faire le sacrifice d'une partie de leurs moyens et de leurs facultés pour se créer des droits et des intérêts communs, soient assez imprévoyants pour ne pas donner des gardiens à ce dépôt, pour ne pas charger quelques-uns d'entre eux de veiller à sa conservation et d'en diriger l'emploi.

(1) *Henrion de Pansey* : du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions et de ses rapports avec l'autorité judiciaire.

« Mais s'il en est ainsi, si le pouvoir municipal est de l'essence de toutes les corporations d'hommes, les lois ne pouvant rien contre la nature des choses, il faut dire qu'elles ne peuvent ni supprimer les corps municipaux ni priver les communes du droit de les élire. Cependant toutes les fois qu'un gouvernement inquiet et jaloux évoque à lui le pouvoir municipal et l'exerce en administrant les communes par des fonctionnaires de son choix, et qu'il évoque à sa volonté, quelque dénomination qu'il donne à ces commissaires, il n'y a plus d'officiers municipaux ».

Peu nous importe que le Conseil Municipal de Paris ait été élu ou nommé, s'il a toujours eu en vue la défense des intérêts de la capitale. Paris a-t-il été mieux géré lorsqu'il fut soumis à la volonté toute puissante d'un Frochot ou d'un Haussmann, ou lorsque les commissaires insurgés et insurgés de 1792 se furent chargés de son administration ? Pour pouvoir répondre à cette question, il nous faut étudier l'histoire des différentes assemblées qui se succédèrent à l'Hôtel de Ville, voir la façon dont elles furent désignées, quels furent leurs pouvoirs. Ce n'est qu'après cet examen que nous pourrons dire en conclusion quel est le régime municipal qui a convenu ou peut, à notre avis, convenir le mieux à Paris.



CHAPITRE PREMIER

L'Ancien Régime et la Révolution

Bien que la Révolution de 1789 ait causé dans tous les domaines un changement complet des institutions pré-existantes, il est absolument impossible de négliger, dans cet ouvrage consacré à examiner quels furent les régimes municipaux de Paris depuis 1789, le caractère de la constitution parisienne sous la royauté.

SECTION I

La Municipalité de Paris sous l'Ancien Régime

Les éléments principaux de la municipalité, immédiatement avant la Révolution, étaient le prévôt des marchands, les échevins et le conseil de ville ; depuis longtemps ces deux fonctions d'échevin et de conseiller de ville étaient devenues vénales, et seul le prévôt des marchands était élu. Encore l'était-il dans de telles conditions que certains ont pu soutenir qu'*aucune charge de la municipalité n'est élective à cette époque* : en effet le roi désigne par des lettres de cachet le candidat de son choix et les électeurs ne nomment jamais prévôt que le candidat royal. Sous Charles VI, Paris avait été divisé en seize quartiers ; à la tête de chacune de ces circonscriptions est placé un officier municipal nommé quartenier, qui doit veiller au repos et à la tranquillité publique de la région dont il est le chef. Pour pouvoir faire régner l'ordre, il commande des cinquanteniers et des dizainiers, il est le chef de la milice bourgeoise. D'électives qu'elles étaient

à l'origine, ces charges devinrent vénales sous Louis XIII.

Le prévôt des marchands et les échevins réunis forment le Bureau de Ville, dont l'attribution essentielle est la gestion des revenus municipaux ; de ce bureau font également partie le procureur du roi, le greffier et le trésorier.

Les attributions de la municipalité de Paris sont de moins en moins nombreuses ; à la fin de l'ancien régime, l'administration municipale est partagée entre le Parlement (chargé de la haute police, et de la juridiction de certaines affaires municipales) du bureau des finances, de la chambre des bâtiments, du lieutenant général de police et du bureau de ville (qui gère les revenus).

Toute cette organisation est complètement transformée par la Révolution ; mais nous retrouverons certains de ses éléments dans le système municipal établi par la loi des 3 et 27 mai 1790.

SECTION II

Elections aux Etats Généraux

Constitution d'une Assemblée municipale

Louis XVI décide la convocation des Etats Généraux le 23 décembre 1788, et une ordonnance royale du 13 avril 1789 convoque les trois ordres de Paris en vue de la réunion des Etats Généraux ; le prévôt de Paris doit réunir en assemblée préparatoire la noblesse et le clergé, le prévôt des marchands le tiers-état. Les articles 12 et 13 de l'ordonnance nous fixent sur les conditions d'admission aux assemblées de districts : l'assemblée du tiers-état de la Ville de Paris se tiendra le mardi 21 avril ; elle sera divisée en 60 arrondissements ou districts dont les limites ainsi que le lieu de l'assemblée seront déterminés par l'état qui sera annexé aux mandements des prévôts des marchands et échevins. Les habitants composant le

tiers-état, nés français ou naturalisés, âgés de 25 ans et domiciliés, auront le droit d'assister à l'assemblée déterminée pour le quartier dans lequel ils résident actuellement, en remplissant les conditions suivantes, et nul ne pourra s'y faire remplacer par procureur. Pour être admis dans l'assemblée de son quartier, il faudra justifier d'un titre d'office, de grades dans une faculté, d'une commission ou emploi, de lettres de maîtrise ou enfin de sa quittance ou avertissement de capitation montant au moins à la somme de six livres en principal.

Les élections se font au deuxième degré : un électeur sur cent, payant un cens de deux journées de travail ; assistent aux assemblées 11.706 habitants ; il devrait donc y avoir 118 représentants, dont les fonctions seraient de procéder à la rédaction des cahiers et à la nomination des députés. Mais il y a 407 représentants nommés ; *parmi leurs vœux figure celui de voir créer une municipalité élective* se renouvelant tous les trois ans, pour gérer les revenus communaux et aviser à toutes les améliorations.

Ces représentants nomment les députés ; légalement leur tâche est donc terminée. Pourtant le 10 mai 1789, avant de se séparer, ils décident de se réunir périodiquement pour contrôler leurs élus ; à partir du 27 juin, ils forment à l'Hôtel de Ville l'Assemblée Générale des Electeurs. A partir de cette date, ils se considèrent comme les mandataires autorisés de Paris, et le 10 juillet, Carra leur propose de reconnaître en eux l'Assemblée réelle et active des commissaires de Paris, et de reprendre les attributions des anciens magistrats municipaux.

En même temps, on voit s'ébaucher une administration par district ; chacun le fait comme il l'entend. Le district des Prémontrés de la Croix Rouge a en dehors des président, vice-président et secrétaire, un Comité Cen-

tral de 36 membres, un bureau des finances avec un trésorier, un bureau militaire, un bureau des subsistances. Celui de Saint-Etienne du Mont, un Comité Général et quatre bureaux pour la police, les subsistances, la force militaire et les distributions. Sainte-Elisabeth a un Comité Central et quatre bureaux pour la comptabilité, l'administration, les affaires militaires et la correspondance. D'une façon générale ils ont un trésorier des pauvres ; certains des Comités particuliers de bienfaisance. On accède par voie d'élection à ces différentes fonctions. Pour créer un lien entre les districts, il existe un Bureau Central de Correspondance.

L'Assemblée Générale des électeurs décide le 13 juillet la constitution d'un Comité Permanent ; il est formé des huit membres en exercice du Bureau de la Ville et de quatorze membres désignés par les électeurs, un pour la noblesse, un pour le clergé, onze pour le tiers, et un non électeur). Ce Comité détiendra jusqu'au 25 juillet l'administration de la ville sous le titre de Comité provisoire, après avoir été augmenté en nombre et divisé en plusieurs bureaux chargés de s'occuper des distributions, de la police, des subsistances et des affaires militaires (Bailly est le président de ce Comité).

Le 15 juillet, après la prise de la Bastille et le meurtre de Flesselles, dernier prévôt des marchands, Bailly est proclamé maire de Paris et Lafayette devient le chef de la milice parisienne.

L'ancien organisme municipal subsiste sans autorité et disparaîtra bientôt. Mais les pouvoirs du Comité provisoire ne sont pas légaux ; ses membres eux-mêmes le reconnaissent d'ailleurs dans le procès-verbal du 16 juillet.

« On a dit que le Comité Permanent ne devait son institution qu'à la nécessité des circonstances, qu'une partie des membres qui le composent avaient été nommés par

les citoyens de toutes les classes qui remplissaient l'Hôtel de Ville dans la matinée du 13 ; que cette foule réunie sans ordre et par le sentiment seul de son inquiétude et de sa colère, ne formait pas la représentation légale de tous les citoyens de la capitale et n'avait pas reçu d'eux le pouvoir de constituer un Comité permanent, que les membres de ce Comité, qui avaient été élus par l'Assemblée des Electeurs, n'étaient pas non plus valablement élus, parce que les électeurs eux-mêmes avaient été choisis par leurs concitoyens pour élire les députés aux Etats Généraux et non pour administrer les affaires municipales. »

L'Assemblée nomme alors des commissaires chargés de lui présenter un plan de composition d'un Comité provisoire « qui réunisse à la légitimité des pouvoirs une distribution sage de toutes les fonctions municipales ». Bailly, dont l'élection comme maire n'était pas légale, fait approuver cette élection par les districts (15-23 juin). Durant plusieurs jours, différents plans sont discutés, mais sans que l'on aboutisse à rien, et Bailly invite les districts à envoyer des délégués chargés de rédiger et de présenter ensuite à la ratification des Assemblées primaires le plan d'organisation municipale qu'ils auront élaboré. — « Je prends la liberté de vous proposer, écrit-il le 23, que chaque district convoque toutes les classes de citoyens qui le composent pour nommer deux députés pris dans son sein ; que ces cent vingt députés se réunissent à l'Hôtel de Ville, à M. le Marquis de Lafayette et à moi, pour dresser un plan d'administration municipale, qui, si vous le permettez sera d'abord établi provisoirement pour le besoin des affaires et qui, vous étant aussitôt soumis, sera rectifié par vous, suivant que vous le jugerez à propos ».

Dans cette lettre, Bailly ne mentionne pas l'Université qui, corps autonome, élira aussi ses deux députés ; ceux-ci

ne seront admis que provisoirement ; la question de savoir si l'Université a droit à ses deux représentants est posée ; aucune solution ne lui sera apportée.

Bailly n'était d'ailleurs pas le seul à se plaindre de l'illégalité et de l'état d'anarchie où se débattait la ville. Le 23 juillet, Mirabeau dépeignait ainsi la situation de Paris :

« Examinons quelles sont les causes des désordres de Paris ; la première et la principale, c'est qu'aucune autorité reconnue n'y existe ; c'est que le dissentiment le plus marqué s'établit entre les districts et les électeurs. Ceux-ci ont saisi les rênes de l'administration de la ville... ils ont encore des assemblées ; il ont délibéré si, nonobstant le vœu formé par les districts d'avoir une administration nouvelle, ils ne resteraient pas revêtus du pouvoir qu'ils exercent ; ils ont enfin établi dans leur sein un comité permanent... dont... les créateurs et les créés ne sont que de simples particuliers sans délégation, sans confiance, et dont le pouvoir a cessé au moment où leur mission d'électeur a été consommée ».

Et Mirabeau rejoint Bailly en proposant que de nouveaux commissaires provisoires gèrent les affaires parisiennes et étudient un plan d'organisation municipale.

Bailly avait proposé que les députés soient élus pour le 25 juillet et qu'ils se réunissent à cette date ; c'est ce qui fut fait. Il est curieux de remarquer que sur ces cent vingt-deux députés, il n'y en ait eu que seize qui fussent parisiens, les autres sont provinciaux. De même plus tard, trente-quatre administrateurs seront originaires de Suisse, de Prusse, d'Italie, de Suède, de Danemark et d'Amérique.

Cette Assemblée prendra le 29 juillet le nom d'Assemblée des Représentants de la Commune ; elle nomme un comité de seize membres pour dresser le plan qu'avait demandé Bailly.

Notons que Bailly, dans sa lettre aux districts avait demandé des députés pour dresser un plan ; il bornait là leur mission. L'on peut déjà discuter de la légalité de cette mission ; aucun texte en effet, autre que cette lettre, ne prévoit que le soin de décider du mode d'administration de la commune de Paris puisse être remis entre les mains des électeurs parisiens. Si Paris avait été une cité indépendante, l'on pourrait comprendre que ses habitants aient pu vouloir se donner une constitution municipale, mais il n'en était rien. Bien plus l'Assemblée des Représentants de la Commune va outrepasser le mandat primitif qui lui est confié. Elle décide (procès-verbal du 29 juillet) :

« Attendu que présentement il est constaté que les cinq sixièmes des membres de l'Assemblée réunissent le pouvoir d'administrer dès à présent et par provision, et de concourir à la formation d'un plan d'administration municipale, l'Assemblée des Représentants de la Commune déclare qu'elle réunit le double pouvoir d'administrer dès à présent et provisoirement et de travailler à la formation d'un plan d'administration municipale, sauf toutefois à ceux de messieurs les Députés qui ne réunissent pas ce double pouvoir à se retirer, s'ils le jugent à propos, auprès de leurs districts, afin de l'obtenir ».

Aucun district n'avait donné ce double mandat à ses députés ; il n'en avait jamais été question. Cependant aucun représentant ne se retira auprès de ses électeurs pour le leur demander.

Au bout de quelques jours, les députés trouvent qu'ils ne sont pas suffisamment nombreux pour remplir les fonctions qu'ils se sont assignées. Le procès-verbal de la séance de l'Assemblée du 1^{er} août relate : « Sur l'observation de plusieurs membres de l'Assemblée que les cent vingt deux députés par les soixante et un districts ne suf-

faisaient pas pour remplir les bureaux et faire tout le service qu'exigeaient les circonstances actuelles, la matière mise en délibération, il a été arrêté, à la pluralité des voix, que tous les districts seraient invités à nommer chacun un troisième député qui se rendrait dans l'Assemblée du mercredi 5 courant pour y prendre séance, après que leurs pouvoirs auraient été vérifiés.

Et comme il pourrait arriver que cette augmentation des membres de l'Assemblée fût trouvée encore insuffisante, l'Assemblée a invité également les districts à désigner d'avance un quatrième député, qui néanmoins ne serait admis qu'autant qu'elle l'aurait préalablement jugé convenable ».

Cette assemblée si nombreuse ne réalisera aucun travail sérieux, et Bailly écrira dans ses mémoires « Les grandes assemblées délibèrent mal ».

L'Assemblée avait désigné un certain nombre de commissaires à qui elle avait donné pleins pouvoirs pour vaquer à l'expédition des affaires courantes ; ces commissaires, primitivement au nombre de seize, n'étaient que douze pour faire le travail. La ville est mal administrée par eux, et des réclamations parviennent à l'Assemblée qui décide le 2 août, après les avoir confirmés dans leurs fonctions, de leur retirer tout pouvoir effectif : « l'Assemblée arrête que ce Comité étant indispensable pour l'accélération du service public, il serait à l'instant établi par l'Assemblée sous le nom de Bureau ; que les membres qui le composaient seraient confirmés dans leur choix ainsi que dans les fonctions qui leur étaient attribuées, mais qu'ils ne feraient rien afficher sans avoir pris sanction de l'Assemblée. »

Enfin, le 12 août, le plan d'organisation est terminé. C'est le *Plan de Municipalité de la Ville de Paris, présenté à l'Assemblée Générale des Représentants de la Commune*

par ses commissaires. L'Assemblée décide son impression à trois cents exemplaires, et la distribution entre ses membres et les députés des districts. Nous verrons un peu plus loin ce qu'est ce plan.

L'ancienne municipalité de Paris qui existait avant la Révolution n'avait pas complètement disparu ; elle était restée dans l'inaction. L'Assemblée des Représentants juge qu'il ne peut y avoir dualité d'administration ; elle arrête le 15 août : « l'Assemblée, délibérant sur le pouvoir qu'exercent les officiers composant ci-devant le Bureau de la Ville, déclare que ces pouvoirs sont cessés, et comme il est instant et nécessaire pour le bien public que la juridiction du Bureau de la Ville continue son activité, il a été arrêté que, pour cette juridiction, Monsieur le Maire se retirerait par devant Sa Majesté, pour prêter le serment accoutumé, et qu'en outre il prendrait pour assesseurs quatre gradués, conformément à la disposition des ordonnances. »

En fait la municipalité de l'ancien régime n'est pas définitivement éliminée ; les échevins notamment garderont leur titre sans attribution jusqu'à la constitution de la municipalité définitive. En droit, ce sont cependant les seuls administrateurs légaux.

L'Assemblée doit s'organiser intérieurement ; à l'origine elle comportait quatre comités, chargés des distributions, de la police, des subsistances et des affaires militaires ; le 24 août nous en voyons se créer deux nouveaux : le Comité pour l'administration des revenus et charges de la Ville, et le Comité de rédaction ; enfin à partir du 25 août nous aurons un Comité pour la répartition de l'impôt et sa perception.

À partir du 19 août, l'Assemblée prend la décision d'étudier le travail qui lui est présenté par ses commissaires ; chaque titre seul sera lu en entier et on revisera

ensuite chaque article, mais l'examen du plan n'a lieu qu'à partir du 28.

Le 29 août elle adopte la motion suivante : « La municipalité aura tous les pouvoirs d'administration et de juridiction ci-devant exercés par l'Hôtel de Ville, tant à Paris qu'au dehors ».

Examinons le projet soumis à l'Assemblée par Brissot au nom de la commission. La municipalité sera forte de trois cents membres élus par les soixante districts (à raison de cinq membres par district). Chaque citoyen âgé de 25 ans, domicilié à Paris depuis un an et un jour, demeurant dans le district et payant un subside direct et personnel a le droit de séance et le droit de suffrage à l'assemblée de son district.

Chaque année celui des cinq représentants qui avait obtenu le moins de voix sort, et il est procédé à une élection pour le remplacer.

L'Assemblée siège deux fois par an, en juin et en décembre pendant un mois au plus ; elle est présidée par le maire et choisit deux vice-présidents et deux secrétaires (dont la mission est de tenir le registre des délibérations). Elle nomme en son sein un Conseil de Ville (qui exécute ses décisions) ; ce conseil est composé de soixante membres qui sont : le maire, le commandant général, huit échevins, le procureur général de la commune et ses deux substituts, huit présidents de départements et trente neuf conseillers de ville assesseurs. Au-dessus du Conseil de Ville, existe le Bureau de Ville, dont font partie tous les membres du conseil, moins les trente neuf assesseurs, ce bureau qui se réunit tous les quinze jour a pour mission de pourvoir aux emplois vacants.

Le Chef de la municipalité est le maire, il est « Président né du Tribunal contentieux, de tous les départements et de toutes les assemblées ». Il a la garde du sceau de la

ville et contresigne tous les actes. Il est nommé par les districts, sur présentation de trois membres du Conseil de Ville, désignés par l'Assemblée Générale des Représentants de la Commune. Si la majorité des soixante districts déclare la présentation suffisante, on procède à son élection ; si non l'assemblée générale ajoute trois nouveaux noms à la première liste, et les districts choisissent parmi l'un des six candidats présentés. Le maire est élu pour deux ans, et ne peut être réélu qu'après que quatre ans se soient écoulés depuis sa magistrature.

Le commandant général est élu pour trois ans, par les citoyens suivant les méthodes employées pour l'élection du maire.

L'Assemblée adopte ce projet de municipalité. Bailly n'était pas partisan d'un aussi grand nombre d'administrateurs ; il avait demandé qu'ils ne fussent que vingt, qu'il n'y ait aucune autre assemblée ; devant la volonté générale, il se rallie au projet pour ne pas créer de scission, mais il informera les districts, espérant qu'ils comprendront et jugeront. Aussi voit-on son accord exprimé dans la décision du 30 août de l'Assemblée qui est la suivante :

« L'Assemblée a arrêté unanimement, en présence de Monsieur le Maire et de concert avec lui : que tous les districts sont invités à accepter provisoirement le projet du plan de Municipalité à eux envoyés par l'Assemblée dans la partie qui concerne l'organisation de l'Assemblée générale des Représentants de la commune, du Conseil et du Bureau de la Ville.

Qu'ils sont invités à nommer, en conséquence, dans la huitaine, cinq députés à l'effet, par l'Assemblée de ces trois cents députés, de nommer immédiatement le Conseil de Ville et ses officiers et d'organiser les divers départements.

Que les districts sont pareillement invités à adopter provisoirement la partie du plan de Municipalité qui les

concerne, et, en conséquence à nommer aussitôt leurs comités et officiers de districts.

Arrête que le salut de cette capitale exige que les Représentants actuels de la Commune continuent leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par l'Assemblée des trois cents...

...Arrête que les membres de l'Assemblée des trois cents qui resteront après l'élection des officiers du Conseil s'occuperont de l'examen du plan, le modifieront d'après les observations des districts et, après l'avoir arrêté, le présenteront aux districts pour sanction. Que cette approbation étant obtenue ainsi que celle du pouvoir législatif le plan sera mis alors à exécution définitive, que les districts seront convoqués à cet effet par l'Assemblée générale et que les pouvoirs de cette assemblée ainsi que ceux du conseil des soixante cesseront immédiatement ».

Le 15 septembre, sur les soixante districts, cinquante cinq ont nommé leurs députés ; le délai fixé pour la constitution de l'Assemblée vient à expiration le 18. La première séance effective de l'Assemblée qui prend le titre d' « Assemblée Générale des Représentants de la Commune » a lieu le 19. Sur les trois cents élus, cent quinze ont déjà fait partie de la première Assemblée.

Mais les districts n'ont pas compris la constitution exacte de la nouvelle municipalité : douze ont nommé eux-mêmes les administrateurs devant faire partie du Conseil de Ville ; vingt neuf autres demandent qu'un de leurs députés fasse partie de l'Assemblée des soixante et le désignent. De telle sorte que l'Assemblée doit à nouveau convoquer les districts aux fins d'élection pour le 29 septembre. Le Conseil de Ville ne sera constitué que le 8 octobre, et les différents départements ne se forment que lentement.

L'Assemblée Constituante institue le 5 octobre par décret un Tribunal de Police, qui n'avait pas été prévu dans le

plan de municipalité, c'est une juridiction correctionnelle. De plus, le 21 octobre est créé un Comité des Recherches municipales.

Le 30 octobre les districts sont invités à envoyer leurs observations écrites sur l'organisation municipale.

Légalement l'Assemblée ainsi réunie n'aurait dû avoir aucun droit, tant qu'elle n'aurait pas été reconnue par l'Assemblée Nationale, seule compétente pour fixer la constitution des municipalités : le dernier paragraphe de la décision de l'Assemblée du 30 août semble d'ailleurs le reconnaître. L'Assemblée Nationale observait une attitude très réservée en la circonstance ; le 25 novembre elle profite de la discussion sur la constitution des municipalités pour adopter l'article suivant : « Quant à la ville de Paris, attendu son immense population, elle sera gouvernée par un règlement particulier, qui sera donné par l'Assemblée Nationale sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume ».

L'Assemblée des Représentants y répondra comme nous le verrons plus loin.

Voici la composition définitive de l'administration centrale de la commune, de novembre 1789, à octobre 1790.

1) Un maire, à la tête de la municipalité, élu pour deux ans par l'ensemble des districts.

2) Une Assemblée des représentants de la commune (présidée par le maire) de deux cent quarante membres (quatre par district).

3) Un procureur de la commune, avec deux substituts, élus par l'Assemblée des représentants ; ils ont le rôle de ministère public près les organes judiciaires.

4) Un Conseil de Ville (présidé par le maire), de soixante membres (un par district) se divisant en neuf sec-

tions : le tribunal contentieux et huit départements administratifs présidés chacun par un lieutenant de maire élu par le Conseil de Ville entre lesquels sont répartis tous les travaux de la municipalité ; ce sont les départements des subsistances et approvisionnements de Paris, de la police, de la direction, des établissements publics, des travaux publics, des hôpitaux, du domaine de la ville, des impositions, des gardes nationales parisiennes.

5) Un bureau de Ville : vingt et un principaux officiers municipaux présidés par le maire.

6) Un Tribunal de Police (annexe à la municipalité) présidé par le maire ou un suppléant du maire.

7) Un Comité des Recherches, délégation directe de l'Assemblée des représentants.

8) Un Commandant Général de la Garde Nationale, assisté d'un Comité Militaire, tous deux élus par l'ensemble des districts.

Dans chaque district est constitué pour la gestion des intérêts locaux, un Comité de seize à vingt-quatre membres, présidé par l'un des représentants du district auprès de l'Assemblée de la commune. *C'est l'intervention de ces comités qui créera des conflits entre l'Assemblée et les districts* ; le principal désaccord portera sur les bases du régime définitif à appliquer pour l'administration de la ville de Paris.

Le 20 novembre, Brissot propose la motion suivante à l'Assemblée générale des Représentants de la commune, en réponse à l'Assemblée Nationale.

« Il sera envoyé une adresse à l'Assemblée Nationale pour témoigner les sincères remerciements de la commune de Paris sur son décret, par lequel l'Assemblée a déclaré que Paris devait être gouverné par un règlement particulier qu'elle se propose de faire ; pour lui exposer en outre que, forcée par l'anéantissement de l'ancienne mu-

nicipalité, par les troubles qui ont suivi, voyant l'impossibilité où l'Assemblée Nationale était alors de s'occuper des municipalités, la commune de Paris avait, il y a près de quatre mois, cru devoir se municipaliser elle-même, en demandant la sanction de l'Assemblée Nationale ; qu'en conséquence l'Assemblée précédente des représentants de la commune avait chargé un comité de dresser un projet de plan de municipalité ; que ce projet lui avait été présenté ; qu'elle en avait ordonné l'impression et l'envoi aux districts ; que la nécessité impérieuse des circonstances avait forcé les districts d'en adopter et d'en exécuter provisoirement quelques chapitres ; que depuis les districts avaient chargé spécialement l'Assemblée actuelle des deux cent quarante de s'occuper de l'exécution de ce plan ; mais que l'Assemblée Nationale formant à présent un plan général de municipalité, il était du devoir de l'Assemblée des représentants de la commune de Paris de s'adresser à elle, de lui exposer les circonstances où elle se trouvait et le plan qui lui était proposé, de la supplier de vouloir bien autoriser son Comité de constitution à prendre en considération ce plan, et à se concerter avec le Comité choisi par l'Assemblée des représentants de la commune pour rédiger et lui présenter un plan conforme en même temps aux principes qu'elle a consacrés et aux circonstances particulières de cette capitale ».

Dans cette motion, Brissot reconnaît explicitement l'illégalité tant de l'Assemblée actuelle que de celles auxquelles elle a succédé. Nous verrons qu'en mars 1790 certains districts le lui rappelleront. Le président de l'Assemblée soutiendra qu'un décret de l'Assemblée Nationale, en date du 2 décembre 1789, a consacré alors l'existence légale de la municipalité révolutionnaire ; mais ce décret ne peut être interprété dans ce sens, jusqu'à l'élection de l'Assemblée constituée comme l'avait fixé l'Assemblée

Nationale en mai 1790, toutes les municipalités de Paris auront eu une existence absolument illégale. A la rigueur peut-être pourrait-on faire une exception pour les soixante administrateurs. Cette motion est longuement discutée, elle sera finalement abandonnée le 2 décembre, par suite des protestations des districts ; ceux-ci entendent prendre une part active aux délibérations tendant à la constitution définitive de la municipalité ; ils veulent pouvoir donner leur avis sur l'organisation de l'administration centrale ; or, dans la motion proposée par Brissot, il n'est nullement question de les consulter : la décision serait prise uniquement par les comités de l'Assemblée Municipale et de l'Assemblée Nationale.

Les délibérations ultérieures de l'Assemblée des représentants leur donnera complète satisfaction.

En effet, le 2 décembre, l'Assemblée décide la formation d'un comité de vingt-quatre commissaires (deux par bureau) qui pourront conférer avec les membres du Comité de constitution de l'Assemblée Nationale sur les bases du plan de municipalité, que ces membres présenteront, à chaque séance, une série d'articles ; qu'à mesure que chaque titre du plan de municipalité sera rédigé, il sera envoyé aux soixante districts pour avoir leur vœu.

De ce Comité de vingt-quatre membres font partie notamment Thuriot, Fouché, Condorcet, Senonville, Mollien.

Peu à peu les caractères généraux de la future organisation se dessinent.

Le 10 décembre, l'arrêté suivant est pris :

« L'Assemblée délibérant sur la proposition qui lui a été faite par le Comité chargé de préparer les travaux de la constitution municipale : a arrêté que la commune de Paris en exprimant à l'Assemblée Nationale les vœux qu'elle forme relativement au plan de la municipalité,

la supplierait d'avoir égard aux dispositions suivantes et de décréter :

1) Qu'il y aura pour Paris une assemblée de département distincte, tant dans sa composition que dans ses fonctions, de l'Assemblée municipale.

2) Que la banlieue de Paris ne fera point partie de sa municipalité.

3) Que cette municipalité sera bornée à l'enceinte de la ville, et ne s'étendra point au-delà des nouvelles barrières.

4) Que la ville, par rapport à sa municipalité, sera divisée en soixante parties.

5) Que les arrondissements des soixante districts actuels ne seront changés qu'autant qu'il le faudra pour leur perfection, à raison des localités et de la population ».

Le 11 décembre : « Il n'y aura aucune assemblée ni aucun pouvoir intermédiaire entre les sections et le corps municipal ».

Notons en passant que c'est dans cet arrêté qu'apparaît pour la première fois le terme de « section », jusqu'alors il avait toujours été question, soit de districts, soit d'arrondissements.

Puis est discutée la question d'un département : l'Assemblée veut que Paris fasse un département de dix-huit lieues de diamètre, et que le siège de ce département soit toujours à Paris.

Le 23 décembre, « La municipalité de Paris sera réglée sur les mêmes bases et sur les mêmes principes que les autres municipalités du royaume, selon les décrets de l'Assemblée Nationale, autant que l'immense population de Paris et ses localités ne nécessiteront pas de différence. La commune de Paris sera administrée par un Corps municipal dont le chef portera le nom de Maire ». Il est intéressant d'examiner dans le détail le plan préparé par les commissaires ; en effet un autre plan sera soumis aussi

à l'Assemblée Nationale qui fera connaître en mai 1790 la façon dont elle entend que soit constituée la municipalité ; nous reproduisons donc ici les principaux articles, afin de pouvoir établir une comparaison entre le plan de l'Assemblée générale des représentants de la commune et la constitution municipale votée par l'Assemblée Nationale.

Le titre premier traite de l'organisation du Conseil et de ses fonctions.

Article 5 : Le Corps municipal sera divisé en Conseil et en Bureau.

Article 6 : La commune aura, en outre, un Conseil Général.

Article 7 : Le Corps municipal et le Conseil Général seront, dans leur composition et fonction, distincts de l'administration du département de Paris.

Article 8 : Les fonctions du pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection du département, seront :

- 1) de régir les biens et revenus communs de la ville.
- 2) de régler et acquitter les dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs.
- 3) de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la ville.
- 4) d'administrer les établissements appartenant à la commune et entretenus de ses deniers.
- 5) de faire jouir les habitants d'une bonne police dans toutes ses parties.
- 6) d'exercer la surveillance et la police immédiate sur les subsistances et approvisionnements ; de former ou de conserver les établissements destinés à les assurer, de veiller à l'exécution des réglemens y relatifs, faits et à faire ; d'exercer les droits de la ville de Paris, pour raison de ses subsistances et approvisionnements, tant sur la rivière de la Seine et Marne, rivières et ruisseaux y affluent, ports et

canaux en dépendant, que dans les différentes provinces, villes et lieux où la ville de Paris a des subdélégués et des substituts, le tout de la manière et ainsi qu'elle en a joui par le passé.

Article 9. : Le pouvoir municipal aura aussi, sous l'autorité du département :

1) la direction de tous les travaux publics, dans le ressort de la municipalité.

2) la régie immédiate des établissements publics de Paris, tant dans l'intérieur qu'à l'extérieur de la ville.

3) la surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques.

4) la voirie et tout ce qui en dépend.

5) l'inspection directe des travaux de réparation ou reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte.

Article 10 : Toutes les fonctions de la Municipalité seront divisées en plusieurs parties dont la distribution et les détails seront expliqués au chapitre des bureaux de la Municipalité.

Article 11. : Le pouvoir judiciaire sera entièrement séparé de l'administration municipale.

Article 13 : La Commune aura toujours une force militaire en activité sous la dénomination de Garde Nationale Parisienne ; elle sera subordonnée au pouvoir civil de la Commune.

Pendant que l'Assemblée discute le plan de municipalité, certains districts l'examinent à leur tour ; le 28 décembre, trente-quatre districts approuvent le vœu des représentants de la commune tendant à la création d'un grand département dont Paris serait le chef-lieu.

L'Assemblée passe ensuite à l'examen des pouvoirs du maire, des conditions d'éligibilité ; elle décide notamment :

Titre III. — Article 1 : Le maire sera le chef de la Municipalité, président né des Corps et Conseil municipaux (nous retrouvons ici le même titre qui lui avait été attribué par la commission présidée par Brissot en août 1789).

Article 2. : Il préside aussi le Conseil Général de la commune, il n'y opinera point sur les propositions mises en délibération et il ne votera que pour départager.

Article 3. : Il aura la surveillance et l'inspection sur toutes les parties de l'administration dans chaque département ; mais il ne pourra faire aucun acte exécutif d'administration.

Article 4. : Il aura le droit, toutes les fois qu'il le jugera convenable pour les intérêts de la commune, de porter au Conseil Général les arrêtés, délibérations ou règlements du Corps Municipal pour y être revus, confirmés ou réformés, sans néanmoins que cette citation puisse en arrêter l'exécution.

Puis l'assemblée décide que : les membres du Conseil Général qui ne seront pas du Corps Municipal seront appelés notables.

Les assemblées du Conseil Général seront présidées par M. le Maire ; elles le seront en son absence par le président ou le vice-président élus dans le Conseil Général et choisis parmi les notables seulement et, en leur absence, par le doyen d'âge des notables présents à l'Assemblée.

Le président n'aura pas voix délibérative si ce n'est pour départager.

Article 7 : Tout citoyen actif, électeur, qui paiera une contribution directe de dix livres sera éligible pour les places de la municipalité, sauf les exceptions qui suivent (il s'agit de cas de parenté, de titulaires de judicatures, des percepteurs d'impôt direct). Ces exceptions ne seront pas valables pour les notables.

Le 13 janvier, délibérant sur la constitution du départ-

tement, l'Assemblée Nationale décide que « la Ville de Paris formerait à elle seule un département avec sa banlieue de trois lieux de rayon au plus, à partir du parvis Notre-Dame ».

Ce département est donc trois fois plus petit que le souhaitent les représentants de la commune et la plupart des districts (nous avons vu la motion votée par trente quatre d'entre eux).

Le 10 février, elle divise ce département en trois districts : Paris, Saint-Denis et Bourg-la-Reine ; la loi du 26 février-4 mars lui donnera le nom de département de Paris.

Les Représentants adoptent rapidement les règles concernant l'élection du procureur de la Commune et de ses substituts (ces règles sont identiques à celles concernant l'élection du Maire ; les deux substituts sont élus ensemble par les soixante sections). Ils décident qu'il y aura deux cent quarante conseillers généraux (quatre par section).

Le chapitre VI est particulièrement important, car il conçoit des modes d'élection différents de ceux prévus par l'Assemblée Nationale dans la constitution des autres municipalités du royaume. « Les administrateurs, les conseillers et les notables formant un nombre de deux cent quarante personnes au total, et l'immense population de Paris ne permettant pas que l'élection de ces deux cent quarante personnes soit faite conformément au règlement général de l'Assemblée Nationale sur les municipalités cette élection se fera de la manière suivante ».

Article 2 : Après l'élection du Maire, du procureur de la Commune et des deux substituts chacune des soixante sections assemblées élira, parmi les citoyens actifs de la section seulement quatre membres qui seront destinés à former le Conseil Général de la Commune et le Corps

Municipal. Après l'élection, il est procédé à l'impression d'une liste qui est envoyée aux soixante sections qui jugent ; si plus de trente refusent la liste, une réélection est nécessaire.

Ce sont les sections qui nomment les soixante douze membres du Corps Municipal : chaque section fait une liste de vingt membres ; si elle réunit une pluralité du quart elle est élue.

Le Corps Municipal élit les vingt quatre administrateurs parmi les soixante douze membres.

Le Maire a droit de suffrage au Corps Municipal. Il est nommé pour deux ans ainsi que tous les officiers municipaux. Le maire et le procureur ne prennent pas leurs fonctions en même temps et ils sont rééligibles pour deux ans après une vacance d'égale durée.

Les membres du Conseil Général sont renouvelables par moitié. Le cumul des fonctions des administrations municipale et départementale est interdit.

Parmi les autres articles du projet de constitution de municipalité, il nous faut mentionner l'article 14 du chapitre XIII :

« Les citoyens actifs de la Commune ne pourront ni rester assemblés ni s'assembler en corps de section, soit dans une ou plusieurs sections soit dans toutes, sans une convocation expresse ordonnée par le Conseil Général de la Commune ».

De cet article naîtra l'opposition des sections qui entendent pouvoir se réunir en assemblées quand et comme elles le désirent ; l'Assemblée Générale des Représentants de la Commune va perdre la confiance des districts, tandis que l'Assemblée de l'Archevêché croîtra en puissance, et finira par évincer l'Assemblée précédente.

Les différents départements municipaux seront au nombre de six, à savoir :

- 1) les subsistances et approvisionnements.
- 2) la police.
- 3) les établissements publics.
- 4) les travaux publics.
- 5) les domaines, les revenus et dépenses.
- 6) les forces militaires.

L'Assemblée Générale des Représentants de la Commune en a terminé le 8 février avec la discussion des articles du plan de municipalité ; elle l'envoie aux districts et leur demande d'en délibérer rapidement. Ceux-ci ne semblent pas pressés de le discuter. Certains déclarent que ce sont les districts qui doivent eux-mêmes fixer la constitution définitive. Notons en ce sens la motion votée au district Saint-Marcel les 28 février-1^{er} mars 1790 :

Le district s'oppose à ce qu'il soit rien innové à l'état actuel des Représentants de la Commune, en arrêtant que les observations sur le plan de municipalité leur seront envoyées par les districts, pour, par les Représentants, donner le plus tôt possible, à la municipalité l'organisation que la pluralité des districts aura déterminée ».

Quant à d'autres districts, ils jugent que le mandat qu'ils avaient donné à leurs députés est rempli, et que ceux-ci n'ont plus qu'à se retirer. Le district des Minimes va engager du 25 février au 15 mars une controverse avec l'Assemblée des Représentants. Voici les différentes phases de cette controverse, intéressante en ce que nous y trouvons tous les arguments affirmant ou infirmant la légalité de l'Assemblée et la valeur juridique de ses pouvoirs.

Le 25 février, le district des Minimes décide que :

« Attendu que les pouvoirs donnés aux deux cent quarante membres de la commune sont les mêmes pour tous,

et doivent cesser au moment où le plan de Municipalité est achevé, les quatre mandataires provisoires du district des Minimes seraient rappelés » (ce n'est pas une révocation, mais on les rappelle au district pour donner des éclaircissements) ; puis le 1^{er} mars, il donne mandat à ses quatre délégués de se présenter devant l'Assemblée de l'Hôtel de Ville « enfin le district des Minimes espère que l'Assemblée Générale des mandataires provisoires de la Commune, regardant elle-même ses pouvoirs comme finis par l'envoi du règlement municipal aux soixante districts de la capitale fera cesser ses assemblées publiques dans lesquelles elle s'occupe de matières sur lesquelles elle ne peut prendre aucune délibération sans donner une extension illégale aux pouvoirs qui lui ont été donnés ». Et à la séance du 3 mars, il déclare à l'Assemblée : «... Il ne faut point se le dissimuler, Messieurs, votre mission est remplie ». Le président de l'Assemblée répond. «... Le plan de la Municipalité n'était qu'une partie des travaux de l'Assemblée, la surveillance de l'Administration et les règlements journellement nécessaires à cette surveillance sont des objets essentiels, confiés aux représentants et d'après le décret de l'Assemblée Nationale, l'Assemblée des Représentants doit rester, ainsi que les membres qui la composent, jusqu'à ce que la nouvelle municipalité soit définitivement établie ».

Le décret invoqué par le président est celui du 2 décembre 1789, « l'Assemblée Nationale décrète que, par provision, les officiers municipaux actuellement en exercice dans toutes les villes et communautés du royaume, et même les corps, bureaux et comités, qui ont été établis par les communes ou municipalités pour administrer seuls ou conjointement avec les officiers municipaux continueront d'exercer les fonctions dont ils sont en possession et qu'il ne sera, nonobstant tout règlement contraire, procédé

à aucune élection nouvelle jusqu'à l'établissement prochain des municipalités dont l'organisation est presque achevée ».

Mais on ne peut dire que l'Assemblée des Représentants ait été convoquée « pour administrer seule ou conjointement avec les officiers municipaux ». Son mandat se bornait à la détermination d'un plan de municipalité. C'est ce que lui rappelle le district des Minimes par l'adresse du 4 mars.

« L'Assemblée du district des Minimes déclare que, quatre de ses députés à l'Assemblée de la Commune n'ayant d'autre pouvoir que de faire un plan municipal et d'administrer provisoirement les affaires de la commune, elle a le droit incontestable de les rappeler dans son sein, soit parce que depuis longtemps soixante administrateurs sont spécialement chargés de la gestion des affaires publiques.

Qu'il est contre tous les principes de prétendre que les deux cent quarante mandataires sont autorisés par un décret de l'Assemblée Nationale à rester en fonctions jusqu'à la formation de la nouvelle Municipalité ; que ce décret ne porte que sur les anciens officiers municipaux qui doivent rester en fonctions jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par d'autres et d'après le nouveau mode, et le motif en est de ne pas laisser la chose publique au hasard et à tous les désordres de l'anarchie... »

Jusqu'à la date du 1^{er} mars, aucun district n'avait montré de l'hostilité à l'Assemblée Générale des Représentants, ils avaient cependant agi, et créé une nouvelle assemblée. Nous en trouvons mention pour la première fois dans le procès verbal du 13 mars : « Monsieur le Maire, étant rentré, a annoncé qu'il avait reçu une députation de l'Assemblée des députés envoyés à l'Archevêché par quarante huit districts, pour y traiter la question de

la permanence actuelle des soixante sections de la commune de Paris, que ces députés lui avaient apporté un arrêté par lequel Monsieur le Maire est requis de convoquer pour lundi prochain (15 mars) les soixante sections à l'effet d'entendre la lecture de l'adresse, et émettre leur vœu sur la rédaction. M. le Maire a ajouté que la volonté de la pluralité des districts était une loi pour lui ; qu'en conséquence il prévenait l'Assemblée qu'il avait convoqué pour lundi prochain les soixante sections de la Ville en leur observant qu'on leur ferait passer l'adresse arrêtée à l'Assemblée de l'Archevêché ».

Qu'avaient fait avant le 15 mars les différents districts ?

En général ils sont tous partisans d'un gouvernement communal direct opposé au gouvernement communal par délégation ; aussi n'admettent-ils pas que l'Assemblée des Représentants s'octroie des pouvoirs qu'elle n'avait pas à l'origine. De plus la résolution de l'Assemblée interdisant toute permanence des sections les fait se désintéresser de cette assemblée et les pousse à s'occuper eux-mêmes des affaires communales.

C'est le district des Prémontrés qui, dès le 11 janvier, prend l'initiative du mouvement de protestation ; il fait nommer par tous les districts deux délégués qui se confondent pour défendre la permanence des sections et pour l'élaboration d'un plan de municipalité ; réunis du 1^{er} au 8 mars à l'Archevêché, ils rédigent une adresse à l'Assemblée Nationale relative à la permanence.

Les sections sont convoquées par Bailly ; cinquante-trois sont représentées ; elles adoptent le texte de l'Adresse de la Commune de Paris dans ses soixante sections à l'Assemblée Nationale, elles décident qu'une délégation de quatre membres se rendra au Comité de Constitution de l'Assemblée Nationale pour l'inviter à surseoir à l'élaboration du règlement de la municipalité de Paris.

Le chef de l'Assemblée de l'Archevêché est Danton.

L'Assemblée Nationale reçoit Bailly et les délégués de l'Archevêché le 23 mars ; pendant ce temps l'Assemblée Générale des Représentants presse toujours les districts de donner leur avis sur le plan de municipalité qui leur a été adressée.

Cette assemblée a perdu la confiance des districts ; en effet le 29 mars il s'agira d'acquérir les biens ecclésiastiques ; si l'Assemblée avait gardé ses pleins pouvoirs, c'est elle qui aurait dû traiter cet achat ; mais les districts nomment à la place de la municipalité douze commissaires pour négocier avec l'Assemblée Nationale.

Dans sa séance du 31 mars, le Conseil de Ville s'efface devant les commissaires nommés directement par les districts ; quant à l'Assemblée, elle lutte encore pour défendre son existence : le 31 mars « l'Assemblée déclare, concernant la convocation des districts par Bailly, que celui-ci serait invité à se conformer aux règlements et en conséquence à ne convoquer les sections de la commune que d'accord avec la Municipalité dans les cas ordinaires et, dans les cas extraordinaires, que d'accord avec l'Assemblée Générale des Représentants de la Commune ».

Le 1^{er} avril, elle presse encore les districts d'envoyer leur avis sur le plan de municipalité ; le 7 avril, les districts Saint-Séverin et Saint-Honoré se plaignent à l'Assemblée du plan établi à l'Archevêché.

A la même date est terminé et voté le *Règlement Général pour la Commune de Paris rédigé par ses députés réunis à l'Archevêché*, et le 10 avril, Bailly, à la tête de la députation, le présente à l'Assemblée Nationale. Le 14 avril l'Assemblée de l'Archevêché nomme dix commissaires pour conférer avec le Comité de Constitution de l'Assemblée Nationale. Le 25 avril, pour éclairer l'Assemblée Nationale sur la valeur des deux plans à elle présentés, elle

fait imprimer des observations d'où il résulte que quarante districts ont adopté formellement le plan qui répond aux vœux de cinquante quatre d'entre eux.

L'Assemblée des Représentants se rend compte qu'elle n'a plus la confiance de ses mandants, et qu'il est inutile qu'elle essaie de se maintenir en fonctions. Elle décide de se démettre le 10 avril : « L'Assemblée Générale des Représentants de la Commune, délibérant sur une motion relative à l'état d'anarchie dans lequel se trouve la capitale, à la multiplicité des pouvoirs qui s'élèvent les uns contre les autres, et se croisent dans tous les sens, à la nécessité d'apporter un remède aux maux qui menacent la chose publique ; voulant offrir à ses concitoyens une preuve éclatante de prudence, après toutes les preuves de courage qu'elle croit leur avoir données ; a arrêté, à l'unanimité, que les deux cent quarante Représentants de la Commune donneraient à l'instant même leur démission.

Et cependant, l'ordre public exigeant impérieusement que les Représentants actuels de la commune continuent leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par une autre Assemblée dont l'existence est nécessaire, a arrêté qu'ils ne désempareraient que lorsque le remplacement qu'ils demandent sera légalement effectué... a arrêté enfin que M. le maire serait invité à convoquer à jour fixe, tant au nom de l'Assemblée qu'au sien, les soixante sections de la capitale, pour que chacune d'elles procède à l'élection de nouveaux Représentants de la Commune qui viendront également à jour fixe prendre la place de ceux qui, par les motifs les plus purs d'intérêt public, avaient pris le parti de donner leur démission.

L'Assemblée réglera les affaires courantes jusqu'à son remplacement par la nouvelle Municipalité au début d'octobre. Elle aura pendant ce temps quelques initiatives intéressantes.

Le 10 avril elle décide de présenter son plan à l'Assemblée Nationale et le 14 arrête que Bailly sera à la tête de la délégation ; celui-ci refusera d'ailleurs.

L'Assemblée Nationale n'accorde en règle générale le droit d'éligibilité que sous certaines conditions de fortune : c'est ce que l'on appelle le décret du marc d'argent.

L'Assemblée des Représentants, qui est partisan de l'éligibilité universelle proteste avec véhémence et charge Condorcet de présenter à l'Assemblée Nationale l'adresse qu'elle a rédigée : ce sera fait le 20 avril en même temps que la remise de l'adresse de démission.

L'Assemblée Nationale adopte les 3-21 mai 1790 la constitution municipale de Paris ; les lettres patentes royales lui donnant plein effet seront du 27 juin. Nous étudierons ce décret, et la situation de Paris qui en découle lorsque nous en arriverons aux élections de la nouvelle Assemblée.

Paris devra être divisé en quarante huit sections. Nous trouvons dans le procès verbal du 26 mai,

« Monsieur le Maire a communiqué au Conseil l'expédition en forme d'un décret de l'Assemblée Nationale, en date du 21 de ce mois, portant autorisation au Comité de constitution de tracer la division de la Ville de Paris en quarante huit sections, après avoir entendu les commissaires de la municipalité et les commissaires des soixante districts actuels.

Et, quoique ce décret n'eût pas encore été sanctionné et transcrit sur les registres de la Municipalité, le conseil considérant l'importance qu'il y a d'accélérer la formation de la Municipalité définitive a arrêté de nommer à l'instant quatre commissaires, qui se concerteront avec le Comité de Constitution pour l'objet énoncé dans le décret du 21 de ce mois ».

Conformément à cette décision, les députés des districts se rassemblent ; ils forment du 6 au 14 juin, avec l'Assemblée des Représentants avec laquelle ils se sont réunis l'Assemblée des députés de la Commune de Paris réunis à l'Archevêché pour la division de Paris en quarante huit sections. On prend pour base de la division le nombre de citoyens actifs ; cinquante deux districts se rallient à la décision de cette assemblée ; la division ainsi décidée est adoptée par l'Assemblée Nationale le 22 juin 1790 ; elle persistera jusqu'en 1860.

Le 31 mai, l'Assemblée des Représentants s'occupe de savoir l'accueil des districts à sa démission ; elle nomme des commissaires qui d'ailleurs ne feront pas de rapport, et l'Assemblée siégera plus de quatre mois sans connaître la pensée exacte des districts. Le chiffre n'a jamais été connu, d'après Lacroix les Représentants auraient eu pour eux au plus trente districts, contre eux vingt-huit, et deux nuls. Et Lacroix (1) ajoute : « Ce qu'on peut dire de rigoureusement exact, et en toute assurance, c'est qu'à l'époque d'avril-mai 1790, l'Assemblée des Représentants ne représente au plus que la moitié de la Commune de Paris ».

Il semble que l'Assemblée des Représentants n'ait même pas réussi à grouper autant de districts, car on s'expliquerait mal, dans le cas contraire, que l'Assemblée de l'Archevêché le 25 avril, déposant son projet relatif à la Constitution municipale à l'Assemblée Nationale, ait pu alors déclarer dans ses observations que ce plan était approuvé par quarante districts.

Les biens ecclésiastiques attribués à Paris étaient restés sans administrateur ; régulièrement ce n'était pas la Ville qui devait les gérer. Cependant un décret de l'Assemblée Nationale du 8 juin 1790 porte que :

« Provisoirement et jusqu'à l'époque où l'administra-

(1) *Lacroix* : Actes de la Commune de Paris pendant la révolution.

tion du département de Paris sera en activité, la Municipalité actuelle de cette ville ou celle qui sera établie conformément au règlement décrété par l'Assemblée Nationale (le 21 mai 1790) est commise, relativement aux biens « déclarés à la disposition de la nation par décret du 2 novembre et situés dans la Ville de Paris, pour exercer toutes les fonctions attribuées par le décret du 14 avril aux administrations de département ou de district ou à leurs directeurs » ; et le 24 juillet 1790, un nouveau décret étend la compétence de gestion de la Ville aux biens situés « non seulement dans la dite ville, mais encore dans toute l'étendue du département de Paris ».

La gestion de ces biens sera la dernière occupation importante de l'Assemblée des Représentants.

Le régime du département de Paris avait été fixé par la loi des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790 et des 26 février, 4 mars ; il n'est pas différent de celui des autres départements. Son administration est composée de :

1) Un conseil de Département, de trente-six membres élus, qui est le pouvoir délibérant.

2) Un Directoire : huit membres élus par le Conseil de Département et choisi dans son sein : c'est l'organe d'exécution ; il reste en activité toute l'année.

3) Un Procureur Général Syndic ; il est élu directement par les citoyens.

Il a voix consultative dans toutes les affaires et partage le pouvoir exécutif avec le directoire.

Le département est divisé en circonscriptions ou districts, avec à la tête de chacun d'eux un Conseil de District, un Directoire de District et un Procureur de District. Le département de Paris est divisé en trois circonscriptions, Paris, Saint-Denis et Bourg-la-Reine ; pour Paris, il n'y a pas d'administration, de district, c'est la municipalité qui en remplit les fonctions, notamment en

ce qui concerne la répartition des contributions directes. Le département qui, en principe, devrait faire fonction d'administration supérieure vis-à-vis de la ville, n'a, en fait, aucune autorité à côté de la municipalité parisienne.

En septembre 1790, l'Assemblée des Représentants entre en conflit avec le Conseil de Ville au sujet de la reddition des comptes des divers départements ; le Conseil refuse de les lui rendre ; le 14 septembre, il prend la résolution suivante :

« Le Conseil a unanimement arrêté que, jaloux d'obéir aux décrets de l'Assemblée Nationale sanctionnés par le roi, il s'empressera de remplir son devoir en rendant ses comptes de gestion et de finances au nouveau Corps Municipal aussitôt qu'il sera formé, conformément à l'article 40 du titre VI des lettres patentes du 27 juin sur le décret de l'Assemblée Nationale concernant la Municipalité de Paris (les comptables actuels soit de gestion, soit de finances rendront leurs comptes définitifs au nouveau Corps Municipal : ces comptes seront revus et vérifiés par le Conseil Général) et qu'au surplus le présent arrêté sera remis à Monsieur le Maire pour être présenté et soumis à l'Assemblée Nationale. Le Conseil ordonne, en outre, que le présent arrêté sera imprimé et envoyé aux quarante huit sections ».

Enfin, le dernier échec de la Municipalité sera le suivant : elle voudra recevoir le serment des nouveaux élus, mais elle n'en a pas le droit, et satisfaction ne lui est pas donnée.

Le dernier acte intéressant de l'Assemblée des Représentants est sa demande du 7 octobre 1790 : « Adresse des Représentants de la Commune de Paris à l'Assemblée Nationale sur la publicité des séances des Conseils administratifs ». « Cette adresse est le dernier témoignage que l'Assemblée des Représentants de la Commune de Paris

puisse offrir de son patriotisme à l'Assemblée Nationale, et le dernier vœu qu'elle forme pour le bien public, qui a été le seul objet de sa sollicitude et de son zèle ».

L'Assemblée, en présentant cè vœu, ne faisait que reprendre une proclamation du Comité provisoire des subsistances, du 13 août 1789 : « La publicité est la sauvegarde du peuple ».



CHAPITRE II

Le règlement des 3-21 Mai 1790

sur la Municipalité de Paris

La Municipalité de Paris

jusqu'aux journées d'Août 1792

Nous avons déjà exposé le plan de l'Assemblée des Représentants de la Commune relatif à la constitution municipale, celui de l'Assemblée de l'Archevêché ne nous est pas parvenu. Tout ce que nous savons, c'est que le Comité de Constitution de l'Assemblée Nationale s'est plus inspiré du premier que de ce dernier. Etudions-le à son tour en détail, car la municipalité qui est élue selon les règles qu'il pose est la première municipalité révolutionnaire légale : elle vivra jusqu'au 10 août 1792 et elle sera véritablement la seule assemblée élue et ce conformément à la loi, pendant toute la Révolution.

TITRE I

Article 4. — Le décret rendu par l'Assemblée Nationale, le 14 décembre, concernant les municipalités, sera exécuté dans la ville de Paris, à l'exception des dispositions auxquelles il aura été dérogé par les articles suivants ; et les articles contenant les dispositions auxquelles il n'aura pas été dérogé, seront rapportés à la suite du présent règlement et en feront partie.

Article 5. — La municipalité sera composée d'un maire, de seize administrateurs dont les fonctions seront déterminées au titre II, de trente-deux membres du Conseil, de quatre-vingt seize notables, d'un procureur de la commune, de deux substituts qui seront ses adjoints et exerceront ses fonctions à son défaut.

Article 6. — La Ville de Paris sera divisée par rapport à sa municipalité en quarante huit parties, sous le nom de sections, qu'on tâchera d'égaliser autant qu'il sera possible relativement au nombre de citoyens actifs.

Article 14. — L'élection des deux substituts du procureur de la commune chacune des quarante huit sections fera déterminée au titre suivant.

Article 15. — Pour l'élection du Maire et du procureur de la commune chacune des quarante-huit sections fera parvenir à l'Hôtel de Ville le recensement de son scrutin particulier.

Article 18. — La nomination des quarante huit membres du corps municipal et des quatre-vingt seize notables se fera toujours au scrutin.

Article 19. — Après les élections, les citoyens actifs ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de Commune, sans une convocation ordonnée par le Conseil Général de la Commune, lequel ne pourra la refuser dans les cas qui seront déterminés au titre IV.

Article 20. — Les quatre-vingt seize notables formeront avec le maire et les quarante huit membres du corps municipal le Conseil Général de la Commune lequel sera appelé pour les affaires importantes, conformément à l'article 54 du décret du 14 décembre et de plus dans les cas que fixeront les articles suivants.

Article 22. — Le corps municipal sera divisé en Conseil et Bureau. Le titre suivant déterminera le nombre des

départements du Bureau qui pourra varier lorsque les circonstances l'exigeront.

Article 23. — Le maire et les seize administrateurs composeront le Bureau.

Article 24. — Les trente deux autres membres composeront le Conseil Municipal.

Article 25. — Le Conseil Général de la Commune élira à la pluralité absolue des voix et au scrutin individuel les seize administrateurs parmi les quarante huit membres du Corps Municipal, non compris le maire ; l'élection se terminera au troisième tour de scrutin en cette occasion ainsi que dans toutes les autres.

Article 48. — La municipalité ne pourra sous peine de nullité de ses actes s'approprier les fonctions attribuées par la Constitution ou par les décrets des assemblées législatives à l'administration du département.

Article 49. — Elle aura deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'état qui les délègue aux municipalités.

Article 50. — Les fonctions qui lui sont propres qu'elle exerce *sous la surveillance et l'inspection* de l'administration du département de Paris seront :

1) De régir les biens et revenus communaux de la Ville.

2) De régler et d'acquitter les dépenses locales qui doivent être payées des deniers communaux.

3) De diriger et faire exécuter les travaux publics à la charge de la ville.

4) D'administrer les établissements appartenant à la Commune ou entretenus de ses deniers.

5) D'ordonner tout ce qui a rapport à la voirie.

6) De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la

sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Article 51. — Parmi les fonctions qu'elle exerce *par délégation et sous l'autorité* de l'administration du département de Paris figurent :

1) La direction de tous les travaux publics non à la charge de la Ville.

2) La direction des établissements publics n'appartenant pas à la commune.

3) La surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés nationales.

4) L'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte.

Article 54. — L'exercice du contentieux de la police, des subsistances et approvisionnements et autres objets de la municipalité sera réglé par la suite.

Article 56. — *L'administration de la ville sera entièrement subordonnée à l'administration du département* de Paris pour tout ce qui concerne les fonctions qu'elle aura à exercer *par délégation* de l'administration générale.

Article 57. — Quant à l'exercice des fonctions propres du pouvoir municipal, toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du Conseil Général de la Commune est nécessaire ne pourront être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration ou du directoire du département de Paris.

L'article 60 autorise les citoyens actifs à se réunir pour rédiger des adresses et former des députations de vingt d'entre eux.

TITRE II

Article 9. — Lors de la première formation de la municipalité chacune des quarante-huit sections élira parmi les citoyens éligibles de sa section seulement, trois membres destinés à faire partie du Corps Municipal ou du Conseil Général de la Commune.

Article 11. — Aux premier et deuxième tours de scrutin, la pluralité absolue sera nécessaire. Au troisième tour le vote se fera entre les deux citoyens ayant obtenu le plus grand nombre de voix au deuxième tour.

Article 14. — Il sera dressé une liste des cent quarante citoyens ainsi nommés, cette liste désignant leurs demeures et qualités sera imprimée, affichée et envoyée dans les quarante-huit sections.

Article 15. — Les sections seront tenues de s'assembler le lendemain de cet envoi et elles procéderont à la lecture de la liste imprimée à l'effet d'accepter la nomination des citoyens qui y seront compris ou de s'y refuser. On recueillera les voix par assis et levé et sans aucune discussion sur chacune des cent quarante quatre personnes comprises dans la liste.

Article 16. — Les citoyens qui n'auront pas été acceptés par plus de la moitié des sections seront retranchés de la liste sans autre information.

Article 17. — Les sections procéderont au remplacement des membres retranchés de la première liste.

Article 19. — La liste des cent quarante quatre élus étant définitivement arrêtée, les quarante huit sections procéderont de la manière suivante à l'élection des quarante huit membres du Corps Municipal.

Article 20. -- Le scrutin se fera dans chaque section par bulletin de liste de dix noms choisis parmi ceux de la liste imprimée.

Article 22. — Ceux qui après le recensement général se trouveront avoir la pluralité du quart des suffrages seront membres du Corps Municipal. Au deuxième tour il faudra la même pluralité. Au troisième tour la pluralité relative suffira.

Article 31. — Les citoyens compris sur la liste imprimée qui n'auront pas été élus membres du Corps Municipal ou qui auront refusé, resteront membres du Conseil Général en qualité de notables.

Article 32. — Dans les scrutins pour l'élection des seize administrateurs (article 25, titre I) on commencera par les administrateurs du département des subsistances, on passera ensuite à l'élection des administrateurs du département de la police et ainsi successivement jusqu'à l'élection des administrateurs du département des travaux publics conformément à la division qui sera indiquée au titre 3.

Article 33. — Le secrétaire greffier, le trésorier, les adjoints du secrétaire greffier, le garde des archives, le bibliothécaire seront élus par le Conseil Général de la Commune parmi les citoyens éligibles de Paris.

Article 36. — Le maire, président de l'Assemblée, aura droit de suffrage.

Article 39. — Toutes les opérations attribuées au Corps Municipal relativement aux élections appartiendront pour cette première fois au maire et aux soixante administrateurs actuels.

TITRE III

Article 1^{er}. — Le maire sera le chef de la municipalité, président du Bureau et du Corps Municipal, ainsi que du Conseil Général de la Commune, et il aura voix délibérative dans toutes les assemblées.

Article 2. — Il aura la surveillance et l'inspection de

toutes les parties de l'administration confiée aux seize administrateurs.

Article 4. — Si les délibérations du Bureau ou les ordres d'un administrateur ou d'un département lui paraissent contraires au bien général, il pourra en suspendre l'effet ; mais il sera tenu de le déclarer aussitôt et de convoquer, pendant les vingt-quatre heures, suivant la nature de l'affaire, ou le Bureau, ou le Corps Municipal ou le Conseil Général.

Article 5. — Il aura voix prépondérante au Bureau en cas d'égalité des voix, avec possibilité de recours au Conseil Municipal.

Article 6. — Les délibérations sont signées ou visées par lui.

Article 7. — Il vise les mandats sur la caisse par les administrateurs.

Article 8. — Il peut porter au Conseil Général les délibérations du Corps Municipal. Les délibérations du Conseil général sont publiques.

Article 14. — Il signe les brevets ou commissions donnés par le Conseil Général ou le Corps Municipal. Il ne peut le refuser sur les nominations qui ne dépendent pas de lui.

Article 17. — Il aura la première place dans les cérémonies publiques.

Article 19. — Le travail de bureau sera divisé en cinq départements :

1. Subsistances.
2. Police.
3. Domaine et finances.
4. Etablissements publics.
5. Travaux publics.

Le Corps Municipal fixera les attributions et le nombre des administrateurs de chacun des départements.

Article 27. — Le Corps municipal statuera sur les difficultés qui pourront s'élever entre les départements divers sur leurs fonctions et attributions respectives.

Article 42. — Le procureur de la Commune et ses substituts auront séance sans voix délibérative à toutes les assemblées du bureau, du Corps Municipal ou du Conseil Général. Nul rapport ne sera fait au Corps Municipal ou au Conseil Général qu'après que l'affaire aura été communiquée au procureur de la Commune, ou à son défaut à l'un de ses substituts, et nulle délibération ne sera prise sur les rapports sans avoir entendu celui d'entre eux à qui l'affaire aura été communiquée.

Article 43. — Avant de rapporter une affaire au Conseil Général on la communiquera sommairement au maire.

Article 49. — L'arrêté de l'administration ou du Directoire du département de Paris opérera seul la décharge définitive des comptables.

TITRE IV

Ce titre règle la police dans les quarante-huit sections et leur administration. Il y aura dans chacune d'elles seize commissaires, élus pour deux ans ; ils élisent eux-mêmes un président et tiennent réunion tous les huit jours. De ce titre, nous devons retenir l'article I qui oblige :

1) Le président du comité de chaque section à convoquer l'assemblée générale de la section lorsque cinquante citoyens actifs le demandent.

2) Le corps municipal à convoquer les assemblées générales des quarante-huit sections lorsque le vœu de huit sections résultant de la majorité des voix dans une assemblée composée de cent citoyens actifs au moins et convoquée par le président du comité se serait réuni pour demander cette convocation générale.

Ce décret de l'Assemblée Nationale est mis en vigueur par lettres patentes du roi du 27 juin.

La comparaison avec le plan de municipalité proposé par l'Assemblée des Représentants montre que :

1) Au point de vue des fonctions, des pouvoirs de la municipalité, il y a concordance d'idées.

2) L'Assemblée Nationale accorde au maire de Paris des droits plus étendus que ceux qui lui auraient été donnés par les Représentants : il a le droit de suspendre l'effet des délibérations de tous les corps de la municipalité, alors que dans le projet primitif, il pouvait les déférer à l'autorité supérieure, « sans que cette citation puisse en arrêter l'exécution ».

D'autre part le maire a voix délibérative dans les conseils, et parfois même voix prépondérante.

Ces différences proviennent du fait qu'il y a eu mésentente entre Bailly et l'Assemblée des Représentants, et que celle-ci ne voulait pas renforcer ainsi l'autorité du chef de la municipalité.

3) La liberté de réunion est facilitée avec le système de l'Assemblée Nationale : celle-ci ne veut cependant pas autoriser la permanence des sections réclamée par Robespierre et combattue par Mirabeau ; mais par la suite, comme nous le verrons elle restreindra singulièrement le droit de convocation et de réunion des sections.

Avant même la réunion de la nouvelle municipalité, et faisant jouer les dispositions de la loi, notamment celles autorisant les citoyens actifs à se réunir pour rédiger des adresses et députer vingt d'entre eux, les sections vont se réunir et montrer leur hostilité aux membres du gouvernement.

Les Assemblées des différentes sections ont lieu du 18 au 22 octobre, l'assemblée générale les 5 et 6 novembre ; enfin le 9 novembre le Conseil Général nouvellement élu autorise Bailly à accompagner la députation : celle-ci,

conduite par Danton, se présente le 10 novembre à la barre de l'Assemblée Nationale : Danton « orateur de la députation des commissaires de quarante trois sections » y lit une adresse dénonçant les ministres du roi et demandant leur renvoi immédiat et leur mise en accusation devant un tribunal national.

Bailly avait reçu l'autorisation du Conseil Général dans les termes suivants :

« Attendu que la loi ne s'est point expliquée sur la forme dans laquelle les pétitions de la Commune doivent être présentées au Corps Législatif, Monsieur le Maire, après avoir vérifié le vœu des sections sur la pétition de la section de Mauconseil en date du 22 octobre dernier, présentera la députation qui doit porter à l'Assemblée Nationale la pétition relative au renvoi et à la dénonciation des ministres.

« Et, cependant qu'il serait nommé des commissaires à l'effet de rédiger une adresse tendant à obtenir un décret qui fixe d'une manière invariable et précise la forme dans laquelle la Commune doit faire parvenir au Corps Législatif les vœux qu'elle aura exprimés sur les objets pour lesquels elle aura été légalement convoquée ».

La députation sera reçue à l'Assemblée Nationale ; nous verrons que plus tard, il y aura des objections à l'Assemblée pour l'audition de nouvelles députations.

Voyons maintenant comment et quand eurent lieu les élections aux différents corps de la nouvelle municipalité.

Il fut procédé à l'élection du maire le 2 août. Alors que 80.000 citoyens avaient le droit de prendre part au vote, il y eut seulement 14.000 votants. Bailly est réélu maire par 12.550 voix. Le 4 août, le procureur de la Commune est élu à son tour.

Ce n'est que le 9 septembre que les sections approuvent la liste des cent quarante quatre élus. L'administration ne sera complète que le 29 octobre. Le système conçu par

l'Assemblée Nationale se révéla à l'expérience très long et compliqué, certains bons administrateurs furent refusés sans raison par les sections qui n'ont pas à justifier leur vote.

Bien que les différents emplois ne fussent pas tous pourvus de leurs titulaires, la séance d'installation de la nouvelle municipalité est fixée au 9 octobre.

Bailly y prenant ses fonctions déclare :

...« Je vois ici deux corps, le Conseil Général et la Municipalité. Le Conseil représente la commune ; il est pour la conservation de ses droits, pour suppléer à la loi. La Municipalité est pour administrer. Ces deux corps n'en font essentiellement qu'un puisque la Municipalité fait partie du Conseil Général, mais, dans leurs fonctions séparées, le Conseil Général est le tuteur, né de la municipalité, il est particulièrement revêtu de la confiance de la Commune, il jouit de la plénitude de ses pouvoirs, et c'est parmi vous, Messieurs, qu'elle semble avoir déposé et ses lumières et sa sagesse... »

Nous verrons qu'un an plus tard ses paroles seront toutes différentes et qu'il ne manquera pas d'exprimer sa déception quant au fonctionnement de cette municipalité.

Peu à peu les différents corps se forment ; au Conseil Général figurent plus de vingt anciens administrateurs, sur les cent-quarante notables élus, cinquante-deux sont des Représentants de la Commune ; au Corps Municipal et au Conseil Général, les anciens électeurs de 1789 sont trente-cinq.

Le Bureau Municipal tiendra sa première séance le premier novembre. Le Corps Municipal, sous la forme de deux commissions administratives, reconstitue les départements des impositions et de la garde nationale parisienne supprimés par l'Assemblée Nationale.

Enfin, conformément à la loi, le Corps Municipal fixe sur les rapports des commissaires nommés le 10 octobre les attributions et les titulaires des départements qui forment le Bureau de la Ville. Les 5 et 8 novembre, il est décidé qu'il y aura quatre administrateurs pour le département de la police, et trois pour chacun des autres.

A y regarder d'un peu près, le système conçu pour Paris par l'Assemblée Nationale ne diffère pas tellement de celui sous lequel Paris avait vécu durant de nombreux siècles sous la royauté. Des Cilleuls (1) écrit à ce sujet :

« En ce qui concerne le régime appliqué à la capitale, ni la fermentation des têtes, ni le recueillement des esprits ne donnèrent naissance à une combinaison originale et sage. Dans l'impuissance de trouver un système supérieur à celui qu'avait renversé l'émeute du 14 juillet, on s'efforça, du moins, de masquer les emprunts faits au passé en modifiant les anciens titres. La qualité de Prévot des Marchands était vieille et impopulaire ; elle constituait, d'ailleurs, une manifeste anomalie et rappelait des événements douloureux : on lui substitua celle de Maire, très répandue sous l'ancien régime et seule admise par les lois nouvelles. Du reste, ce changement de dénomination n'eut aucune influence heureuse sur le sort du chef de la municipalité : Si le dernier Prévot des Marchands fut massacré par la populace, le premier Maire de Paris porta sa tête sur l'échafaud ».

Les quatre échevins devinrent les seize administrateurs ; les vingt six conseillers de ville (conseil particulier) les trente deux membres du conseil municipal ; le Corps Municipal remplaça l'Assemblée de Ville et les notables, électeurs du Prévot et des échevins, se transformèrent en adjoints au Corps Municipal (Conseil Général). Quant aux

(1) *Des Cilleuls* : Histoire de l'administration parisienne au XIX^e siècle.

quarteniers, nous les retrouvons dans les commissaires de sections.

Nous avons vu que l'Assemblée Nationale avait reçu en novembre 1790 une députation des sections de la Commune ; elle sera lassée dès janvier 1791 de la perpétuelle agitation entretenue dans Paris par elles, et le 25 janvier, elle refusera de recevoir une nouvelle députation.

Regnaud, député du Tiers, déclare alors :

« Il n'est pas vrai que les sections représentent la commune ; elles la composent. Elles ont nommé leurs représentants, elles leur ont confié les droits de la Commune, elles ne peuvent plus exercer le pouvoir qu'elles ont délégué. Une pétition des sections n'est qu'une pétition de citoyens que l'aveu du Conseil Général peut seul revêtir d'une forme légale : méconnaître ce principe, ce serait préparer l'anarchie. Si les quarante huit sections ont formé un vœu, c'est aux représentants de leurs choix qu'elles doivent le remettre : ceux-ci, liés entre eux et entraînés par le vœu général, vous le rapporteront, et alors vous le recevrez légalement. Je demande donc que, suivant ses décrets, l'Assemblée ne reçoive de députation que de la Municipalité de Paris ».

Regnaud est approuvé par la majorité de l'Assemblée Nationale, celle-ci avait déjà, sur la demande de Mira-beau, refusé d'accorder la permanence des districts ; elle s'effraie de la force qu'ils pourraient acquérir et des troubles qu'ils pourraient fomenter. Jusqu'à cette époque, les sections restent dans la légalité, en faisant jouer les différents articles de la loi de mai 1790. L'Assemblée Nationale prendra peur et limite ainsi le droit de réunion de la Commune et des sections, par le décret du 18 mai 1791.

Article 2. — Les assemblées de commune ne peuvent être ordonnées, provoquées et autorisées que pour les objets d'administration purement municipales, qui regar-

dent les intérêts propres de la commune ; toutes convocation et délibération des communes et des sections sur d'autres objets sont nulles et inconstitutionnelles.

Article 4. — La commune, ni aucune des sections ne pourront délibérer sur aucun objet étranger à celui contenu dans l'écrit d'après lequel leur rassemblement aura été ordonné.

Article 8. — Dès que l'objet mis en délibération aura été terminé, les sections ne pourront plus rester assemblées, ni s'assembler de nouveau, jusqu'à ce qu'un nouvel objet relatif aux intérêts particuliers de la commune et présenté dans les formes prescrites amène une convocation nouvelle.

Article 10. — Les municipalités prononceront sur la régularité et la légitimité des demandes en convocation des communes ou des sections. Les réclamations, s'il y en a, seront portées au Directoire du département qui statuera, sauf le recours au Corps Législatif ».

L'Assemblée Nationale avait raison de craindre un soulèvement des sections, celles-ci devaient organiser en juillet-août 1792 un coup d'état contre la commune.

Que devient l'administration départementale ?

Les rapports hiérarchiques entre la municipalité et le département — rapports qui n'ont jamais été suivis en fait — sont les suivants :

C'est en 1791 que rentrent en fonction le Conseil et le Directoire du Département. La loi du 22 décembre 1789 lui attribue la répartition et la perception des contributions directes, toutes les parties de l'administration générale, la loi du 14 décembre 1789 soumet les municipalités à la surveillance et à l'inspection des assemblées administratives. « Les corps municipaux seront entièrement subordonnés aux administrations de département et de district pour tout ce qui concerne les fonctions.

qu'ils auront à exercer par délégation de l'administration générale ».

L'Instruction de l'Assemblée Nationale du 9 janvier 1790 ajoute : « Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du roi aux administrations des départements, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités, à qui certaines fonctions relatives à l'administration générale pourront être déléguées ».

A Paris, la Municipalité dépend donc du directoire de département.

L'administration du département est créée tardivement par suite des nombreuses élections nécessaires. Elle fonctionne à partir du 23 février 1791.

Dès leur entrée en fonction, le département et la municipalité de Paris se trouvèrent aux prises avec les difficultés financières. Les charges sont en effet très lourdes, et les destructions causées par la Révolution ont grevé le budget ; la ville a fait certaines avances à l'Etat (réparations ou reconstructions d'édifices publics qui ne devaient pas être faites à son compte).

Au point de vue des contributions directes, la situation est la suivante : la loi du 22 décembre 1789 attribue au département la répartition et la perception des contributions directes.

Mais l'article 11 de la loi du 21 mai 1790, titre IV, prévoit que : « Les commissaires de sections pourront être chargés par l'administration du département de Paris de la répartition des impôts dans leurs sections respectives ». Comme cette disposition ne devait jouer qu'à partir de 1792, et comme à la fin de 1790 l'administration du département n'est pas encore formée, un décret des 3-5 novembre 1790 fixe dans son article 2 que :

« La Municipalité de Paris ferait pour l'année 1791 la répartition des impositions directes de cette ville ».

Par suite de ce décret, transmis au corps municipal, le 30 décembre 1790, celui-ci autorise les commissaires des impositions « à ordonner les dépenses nécessaires pour l'établissement du bureau provisoire du directoire du département pour l'établissement des impôts directs ».

Ainsi, la municipalité de Paris est chargée de l'imposition et de la perception des impôts directs. Elle sera rapidement en proie aux difficultés de trésorerie.

Aussi le 4 février 1791, « le Corps Municipal, délibérant sur les moyens qui ont été proposés de venir efficacement au secours des citoyens de la capitale et de leur faire partager avec tous les autres citoyens français les avantages d'une égalité proportionnelle dans la répartition des impôts....a arrêté...une adresse pour :

1) Que les droits sur la consommation à Paris soient exactement les mêmes que dans toutes les autres villes du royaume.

2) Que la part contributive de la Ville de Paris dans la masse à imposer sur les quatre-vingt trois départements pour les droits d'entrée aux villes soit déterminée non pas sur son ancien état, mais sur son état actuel de souffrance et d'épuisement, et en considérant la surcharge de ses impôts directs ».

Les droits d'octroi s'élevaient à cette époque pour Paris à la somme de 5.989.600 francs.

L'Assemblée Nationale abolira complètement les droits d'octroi et d'entrée dans les villes, dans sa séance du 17 février, mais cette mesure n'entrera en vigueur qu'à partir du 1^{er} mai. A la suite de cette suppression, le Corps Municipal organisera le bureau des patentes, impôt nouveau institué par le décret du 2 mars. Quant aux dépenses de l'administration, elles s'élevaient à 631.710 livres.

Le 6 février, nouvelle adresse de la municipalité de Paris à l'Assemblée, pour faire adopter la deuxième partie de l'adresse du 4. Le Conseil Général approuvera d'ailleurs cette adresse, ainsi que la demande de paiement, à titre d'avance, d'une somme de six millions de livres par l'Etat à la ville, en compensation des frais causés à la ville par la Révolution, et des dépenses extraordinaires que celle-ci a entraînées pour la capitale.

L'Assemblée renvoie le paiement de la somme demandée à l'étude de sa commission compétente.

Le Conseil de département s'est saisi entre temps de la question, et il n'autorise plus la ville qu'à demander immédiatement deux millions quatre cent mille livres à titre d'avance et, à partir du 1^{er} mars, un paiement mensuel de six cent mille livres. Après bien des discussions, l'Assemblée Nationale décide le 10 mars 1791, le versement à titre d'avance à la Ville de la somme de trois millions, et ce, en trois termes.

Il nous semble intéressant, puisque nous examinons la vie de la municipalité, de signaler ici une adresse relative à ce que l'on a appelé la laïcisation de l'état civil ; c'est le Corps Municipal qui a pris l'initiative, et ce dans un esprit absolument contraire à tout anticléricalisme.

Dans quelles circonstances le Corps Municipal est-il venu à s'occuper de cette question qui peut paraître étrangère à ses attributions normales ?

Par suite de la constitution civile du Clergé, certains catholiques font baptiser leurs enfants en secret, sans faire constater leur naissance par des actes. L'on peut craindre un certain désordre et il est impossible alors d'avoir connaissance des naissances, des mariages ou des décès. Le Corps Municipal se refuse à forcer les catholiques qui n'acceptent pas la Constitution Civile du Clergé, à faire ces déclarations devant des prêtres qu'ils ne

reconnaissent plus comme leurs guides et leurs chefs spirituels. Aussi le 22 avril 1791, le Corps Municipal approuve-t-il cette très belle adresse à l'Assemblée Nationale, adresse qui doit être soumise à l'approbation du conseil de département puis du directoire de département ; ces deux corps la ratifiant les 4 et 6 mai, le Maire et treize officiers municipaux la portent le 14 mai à l'Assemblée Nationale.

Elle ne sera consacrée que le 20 septembre 1792 par l'Assemblée Législative, et dans un état d'esprit totalement différent de celui qui l'avait inspirée.

Voici cette adresse :

...« La loi civile est sans pouvoir sur les consciences et sur les opinions religieuses, qu'elle n'a même pas le droit d'interroger ; elle ne considère les hommes que comme membres de l'Etat ; elle ne règle que leurs devoirs et leurs droits civils et politiques ; elle n'a et ne peut avoir en vue que l'ordre social...

Mais si la loi civile ne connaît plus que des citoyens sans s'occuper de leur croyance religieuse ; s'il est de tous les intérêts réunis qu'aucune naissance ne soit dissimulée, ...s'il est démontré qu'un acte purement civil ne doit être fait que par des officiers civils, que la forme de ces actes doit être la même pour tous les citoyens, qu'elle doit être telle qu'aucun d'eux ne puisse avoir de répugnance à l'observer : alors, l'on ne mettra plus en question si un semblable mélange de fonction hétérogène dans les prêtres catholiques peut ou ne peut pas survivre à la renaissance des vrais principes.

Les mêmes réflexions s'appliquent aux actes de mariage et de sépulture... Nous avons pensé qu'il nous était permis... de solliciter de votre sagesse une loi qui ordonne qu'à l'avenir les déclarations de naissance, de mariage et de mort, soient reçues par des officiers civils, dans une

forme conciliable avec toutes les opinions religieuses ».

La municipalité de Paris complète son organisation peu à peu. Le Conseil Général reçoit le 9 juillet, du Corps Municipal, le projet d'organisation des bureaux de la municipalité. Il y aura douze parties dans l'administration, à savoir :

- 1) Les subsistances ;
- 2) La police ;
- 3) Le domaine et les finances ;
- 4) Les établissements publics ;
- 5) Les travaux publics ;
- 6) Le secrétariat ;
- 7) La mairie ;
- 8) Le parquet du procureur ;
- 9) La bibliothèque ;
- 10) Les archives ;
- 11) La garde nationale ;
- 12) Le concierge.

Rentrent encore dans les attributions provisoires de la municipalité les domaines nationaux, les ateliers publics et les impositions.

L'Assemblée Nationale Constituante, avant de se séparer, reçoit le 30 septembre à sa barre la municipalité de Paris ; puis l'Assemblée Législative qui succède à la Constituante la recevra le 7 octobre.

Le 19 septembre 1791, Bailly démissionne pour raisons de santé ; les différentes assemblées de la municipalité essaient de le faire revenir sur sa décision ; cédant aux sollicitations, le maire de Paris accepte de conserver ses fonctions quelques mois encore, mais déclare que sa démission est irrévocable à partir du 11 novembre. Il avait été élu pour deux ans le 3 août 1790.

En même temps qu'il sera procédé à l'élection d'un nouveau maire, il faudra renouveler la moitié du Conseil Général et du Corps Municipal.

Le Corps Municipal convoque le 4 novembre les quarante huit sections pour le 13 et les jours suivants, aux fins d'élire un maire pour un an.

Les articles de la loi de 1790 sur l'organisation municipale, relatifs à la réélection, sont les suivants :

TITRE I

Article 34. — Lors du renouvellement annuel, les officiers municipaux et les notables sortiront au nombre de soixante douze, déduction faite de celui des morts, de manière qu'on ait à remplacer la moitié des administrateurs, la moitié des membres du Conseil et la moitié des notables.

Article 47. — Les places de notables qui viendront à vaquer ne seront remplies qu'à l'époque de l'élection annuelle pour les renouvellements ordinaires.

Le scrutin pour l'élection du Maire a lieu du 13 au 15 novembre. Sur 10.632 votants, Pétion obtient 6.728 suffrages contre 3.100 à Lafayette. Il y a 70.000 abstentions. Pour le même nombre d'électeurs inscrits qu'en août 1790, les abstentionnistes sont donc encore un peu plus nombreux ; à cette époque Bailly avait réuni sur son nom près de deux fois plus de suffrages que ne le fit Piéton. Celui-ci est proclamé maire le 17 novembre et installé le lendemain.

Le procureur de la Commune est élu au troisième tour de scrutin, les 30 novembre et 2 décembre, et Manuel obtient 3.770 voix sur 5.311 votants. Il sera installé en même temps que les nouveaux membres du Conseil Général et du Corps Municipal le 24 février 1792. Danton est élu comme substitut le 7 décembre, par 1.174 voix sur 4.137 votants. Les Notables sont définitivement élus le 3

février. Le Corps Municipal le 20. Leur installation aura lieu le 24 février ; enfin les administrateurs, membres du bureau municipal sont élus le 7 février.

Au moment où il quitte ses fonctions, le 12 novembre 1791, Bailly prononce un long discours au Conseil Général de la Commune. Il nous faut le reproduire ici presque intégralement, car il exprime bien l'amertume ressentie par celui qui fut le premier maire de Paris ; il avait toujours eu foi dans une administration de la Ville de Paris par elle-même ; il est forcé de constater, en résignant ses fonctions, que ses espoirs ont été déçus, et il expose quel serait à son avis le régime municipal idéal pour la capitale.

« Je crois à propos, dit-il, d'examiner avec vous ce que doit être l'administration municipale pour qu'elle puisse faire tout le bien qu'on a le droit d'en attendre. Le compte le plus utile que je puisse rendre à mes concitoyens est de leur soumettre les observations que m'ont fournies deux ans et demi d'expérience.

Notre administration est défectueuse ; elle est trop nombreuse ; elle est trop diverse ; les pouvoirs, mal connus, ne sont ni définis, ni circonscrits.

La loi a besoin d'être modifiée parce que c'est elle qui nous a donné une municipalité trop nombreuse. *C'est le choix et non le nombre des hommes qui fait la sagesse des mesures.* En multipliant les membres d'une assemblée, il y a plus de confusion, et plus de facilité pour cet enthousiasme rapide qui fait prendre des résolutions précitées. Les pouvoirs sont trop divers. Vous avez un maire et seize administrateurs. Les pouvoirs sont mal définis, car les fonctions du maire et du procureur de la commune ne sont pas encore bien connues... Le principe essentiel de leur organisation des administrations municipales est qu'elles doivent être populaires. Mais ce prin-

cipe n'exige ni des assemblées trop nombreuses, ni des pouvoirs trop divers. L'administration des choses communes est assez populaire (1) lorsque les officiers municipaux sont librement élus ; (2) lorsqu'ils sont renouvelés à des époques (3) enfin, lorsqu'il y a pluralité, pour exclure l'arbitraire et pour assurer la maturité des décisions.

Ceci posé, je proposerais de réduire à quatre le nombre des départements et à huit le nombre des administrateurs, qui, avec le maire, composent le Bureau. Le Corps Municipal conformément à la loi serait de vingt quatre officiers municipaux et le Conseil Général de soixante douze notables... Au moins si on laisse le Corps Municipal et le Conseil Général tels qu'ils sont, faudrait-il réduire toujours à huit le nombre des administrateurs...

Mais le vice actuel et essentiel de notre administration, c'est la confusion et le défaut de circonscription des pouvoirs, tant des personnes que des Conseils qui composent cette administration. C'est surtout le manque d'union.

...Voici les pouvoirs tels que je les conçois. J'ai suivi la lettre de la loi, partout où elle est claire : les textes sont cités ! J'ai suivi son esprit, quand l'expression est obscure, et alors c'est une opinion que j'avance et qui provoque un règlement.

Le Conseil Général de la Commune a des attributions marquées (1). Il n'a point de session réglée, comme le Conseil du département : il s'assemble lorsqu'il est appelé pour des affaires importantes et lorsque l'administration municipale le juge convenable (2) ; il vérifie tous les six mois les comptes de l'administration (3) ; il détermine les cautions (4) ; il fixe le nombre et le traitement des em-

(1) Titre V, article 2.

(2) Titre I, article 20 ; titre V, article 22.

(3) Titre I, article 59.

(4) Titre III, articles 17 et 41.

ployés (1) ; il confirme les règlements proposés par le Corps Municipal (2). Mais son attribution essentielle est fixée par sa dénomination : ce n'est pas lui qui agit, c'est lui que l'on consulte comme conseiller, pour qu'il décide dans les cas qui lui sont réservés par la loi. N'étant point agent, toutes les affaires d'administration sont hors de son ressort ; de là, il ne doit recevoir aucune plainte, aucune réclamation qu'il n'a pas le droit de juger ; ce droit appartient au Directoire du département ; de là il ne doit pas non plus recevoir aucune demande qui doit être adressée à la Municipalité (3).

Le Corps Municipal doit s'assembler au moins une fois tous les quinze jours et extraordinairement lorsque les circonstances l'exigent (4), il vérifie les comptes des départements (5) et ceux du trésorier (6) ; il statue sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les départements divers touchant leurs fonctions respectives (7) ; le règlement particuliers nécessaires et pour l'exercice des fonctions des divers départements et pour le régime des différentes parties de la Municipalité sont dressés par le Corps Municipal (8). Les dépenses considérables et extraordinaires doivent être ordonnées par lui (9). Tout le reste, tout ce qui est administration, gestion, régie, appartient au Bureau (10) ; les départements des administrations sont les départements du Bureau (11). C'est le Bureau qui concerte directement avec les ministres du Roi les moyens de pourvoir aux subsistances de la capitale (12). Enfin ce qui

(1) Article 34.

(2) Article 25.

(3) Titre III, articles 9 et 10.

(4) Titre I, articles 27 et 28.

(5) Article 27.

(6) Article 31.

(7) Titre III, article 24.

(8) Titre III, article 25.

(9) Article 28.

(10) Titre III, articles 18 et 20 ; Titre V, article 14.

(11) Titre I, article 22 ; Titre III, article 18.

(12) Titre III, article 19.

détermine que tout roule sur le Bureau, c'est qu'il doit s'assembler trois fois par semaine, tandis que le Corps Municipal n'est astreint qu'à une séance par quinzaine.

Et, en effet, quel a été l'esprit de la loi ? La raison enseigne qu'une volonté unanime est éminemment active et agissante ; mais elle est peut-être arbitraire. Mais la maturité et la sagesse sont dans les Conseils ; la loi a donc établi des conseils ; elle les a différenciés par le nombre et pour la plus prompte ou plus mûre expédition des affaires. C'est parce que l'administration doit agir avec célérité qu'elle a été concertée dans le Bureau, peu nombreux. Lorsque les affaires sont importantes, elle se forme en Conseil Municipal. Lorsque les affaires sont plus graves, elle se convoque et s'assemble en Conseil Général.

C'est donc dans ces trois corps que réside l'autorité municipale : c'est là que toutes les affaires sont portées, décidées et que s'établit le concert des Départements particuliers et l'unité de l'administration. Mais cette unité ne serait ni toujours existante, ni assez apparente, si elle ne se trouvait que là. Elle existe dans le Maire, qui reste en activité quand le Conseil vague, et qui appartient à tous les Conseils (1), à tous les départements, à toutes les députations (2) ; étant le chef de toute l'administration, il peut être considéré comme la Municipalité personnifiée et il est habituellement et partout son représentant. Il a si éminemment le caractère municipal qu'il l'imprègne à tous les actes : toutes les délibérations sont intitulées de son nom et signées de lui seul (3) ; c'est lui qui fait les convocations (4), c'est lui qui signe les brevets (5) ; c'est

(1) Titre III, article 1.

(2) Article 16.

(3) Articles 6 et 12.

(4) Article 13.

(5) Article 14.

lui qui fait apposer les sceaux (1) ; tous les ordres donnés par les administrateurs et destinés à être publiés doivent être revêtus de sa signature (2). Et le caractère intégral de la municipalité réside si bien en lui que son opposition suspend l'ordre donné, non seulement par un administrateur, par un département, mais par le Bureau même où réside l'administration entière. C'est le Corps Municipal seul qui juge et lève ou confirme la suspension (3). Il y a plus, s'il n'a pas le droit de suspendre une décision du Corps Municipal, la loi lui donne le moyen de la porter au Conseil Général toutes les fois qu'il le juge convenable pour les intérêts de la Commune (4) ; et si l'on doit croire que c'est pour faire confirmer la décision et la revêtir d'une autorité nécessaire, on peut, au moins, en inférer qu'il a le droit d'y porter aussi celle de ces décisions qu'il estime indispensable de révoquer.

Les ordres du maire doivent donc être prépondérants jusqu'à ce que les Conseils aient prononcé. Sa surveillance serait nulle, son droit de suspension sans effet si ses ordres n'arrêtaient pas tous les ordres contraires. Le maire étant habituellement et dans l'intervalle des Conseils et des Bureaux le centre d'unité de la Municipalité c'est à lui que toutes les affaires, tous les mémoires présentés à la Municipalité doivent être adressés, et c'est lui qui en fait la distribution (5) : il en résulte qu'il a seul et la présentation des affaires aux Conseils et le soin de régler l'ordre du jour pour les rapports des administrateurs. Ce droit lui appartient, parce que, seul, il a l'ensemble des affaires de la Commune, parce qu'il est le conservateur né des attributions respectives, parce que,

(1) Article 15.

(2) Article 16.

(3) Titre III, article 4.

(4) Article 5.

(5) Articles 9 et 10.

enfin, si le chef n'avait pas ce droit, la confusion s'introduirait dans toutes les parties de l'administration... Le procureur de la Commune, renfermé dans le cercle de ses fonctions, tient une place considérable : il paraît dans la Municipalité pour représenter la loi et la Commune, et c'est pourquoi la constitution municipale ne lui laisse pas la faculté de discuter ; elle veut qu'il ne rompe le silence que pour prononcer l'application de la loi et déclarer l'intérêt de la commune. Hors du Conseil, il peut embrasser toutes les parties de l'administration, non pour agir, mais pour tout inspecter. Il est partout témoin, tranquille quand tout est bien, contradicteur au moindre mal. Le maire agit, le procureur de la commune veille ; et tout est si heureusement combiné à cet égard dans cette organisation des municipalités que, nécessairement opposés lorsque l'un des deux s'écarte de la ligne de ses fonctions et de ses devoirs, ils doivent être d'accord toutes les fois qu'il s'agit du bonheur du peuple et des vrais intérêts de la Commune.

Je crois donc essentiel que le nombre des administrateurs, des officiers municipaux et des notables soit diminué ; que chacun des Conseils reste strictement dans ses attributions et qu'ils s'assemblent le moins possible parce que le temps de ces assemblées est pris sur les soins nécessaires et journaliers de l'administration ; que cette administration soit concentrée dans le Bureau et que le maire, le chef des Conseils et du Bureau, ait l'ensemble, le fil et la direction des affaires sans quoi il n'y aura jamais d'unité ; que cette unité indispensable exige impérieusement que toute la municipalité, ses départements, ses bureaux soient placés dans un seul local, dont le maire occupe le centre, et pour la commodité publique, et pour la communication réciproque des différentes parties de l'administration...

La constitution est altérée, si l'on détruit le système représentatif, lorsque les commettants restent à côté de leurs délégués, et que les assemblées de sections s'occupent des objets de l'administration municipale ; toutes les fois que ces objets y sont traités, on risque de troubler la marche et les vues de la véritable administration ; on prescrit des choses qui ne sont pas mûres ; on met des obstacles à celles qui doivent être sur le champ exécutées ; et, ce qui est pis encore, on répand l'alarme sur les intérêts les plus importants, souvent sans autre intention que celle du bien, mais souvent aussi à l'instigation d'un mal intentionné. Nulle part la multitude ne gouverne ; nulle part les Assemblées n'administrent, parce que l'on sait que la multitude et les assemblées dépendent quelquefois du discours véhément ou adroit d'un homme éloquent ou artificieux. La loi n'a pas voulu qu'il y eût à la fois deux administrations, dont l'une serait placée en quarante huit points différents et reposerait sur une infinité d'individus. Je sais que la loi permet de demander la convocation des sections, pour délibérer sur les objets d'administration municipale qui regardent les intérêts propres de la Commune. Mais, ou il y aurait deux administrations ou cette faculté doit être restreinte aux objets d'une haute importance, qui ne peuvent être que très rares.

C'est à la raison à user de cette faculté et à en poser les limites. Dans la plupart des villes du royaume, les sections ne se forment plus qu'en assemblées primaires. Les habitants de Paris ne laisseront point perdre cet exemple et ne voudront pas être surpassés en sagesse. On dira que la surveillance est nécessaire. Je réponds : « Choisissez bien vos administrateurs responsables et laissez-les agir ». Je réponds : « Cette surveillance ainsi diverse est nuisible parce qu'elle met partout des entraves. Il n'y a de nécessaire que ce qui est prescrit par la loi. Et la constitution,

très prévoyante à cet égard, a établi les départements pour surveiller les municipalités ».

Ces assemblées trop fréquentes des sections fatiguent un grand nombre de citoyens attachés à leurs affaires, la plupart se retirent. Alors, elles ne sont plus assemblées générales, mais la réunion de quelques citoyens. D'ailleurs elles établissent des points de fermentation et entretiennent dans la Ville de Paris un principe de mouvement nuisible à la tranquillité. Il est donc de mon devoir d'engager à diminuer la fréquence de ces assemblées.

...Telles sont, Messieurs, les observations que je sou mets au Conseil Général et les invitations que j'adresse aux habitants de la capitale. On m'a demandé le compte de ma gestion : le voilà, c'est celui de mes pensées. Magistrat du peuple, je n'en ai pas eu une qui ne fût pas pour son intérêt et pour sa gloire. Aujourd'hui que ma santé me force d'abandonner mes fonctions, j'ouvre ici mon âme tout entière, et ma dernière pensée est pour le bonheur de mes concitoyens ».

Ces paroles pleines de sagesse de Bailly ne devaient pas être entendues par ses concitoyens. Paris est bien administré avec probité, mais les événements tant intérieurs qu'extérieurs se précipitent.

Les Tuileries sont envahies par la populace le 20 juin, et la royauté obtient à cette date la déchéance de Pétion qu'elle rend responsable de ces incidents. Mais devant l'hostilité des sections, elle sera forcé d'accepter sa réintégration comme maire.

La royauté cherche à s'appuyer sur le directoire du département et à l'opposer au Corps Municipal : le conflit dure pendant un mois entre les deux assemblées : la population soutient la municipalité parisienne et le directoire du département démissionne le 23 juillet.

Déjà le 17 juillet, un arrêté municipal avait ordonné la permanence des sections ; le 3 août 1792, dans une assemblée générale, les sections à l'unanimité moins l'une d'elles demandent à l'Assemblée Législative de prononcer la déchéance de Louis XVI. L'Assemblée refuse. L'agitation populaire augmente de jour en jour, devant la menace de l'invasion étrangère, la complicité prétendue de la royauté, et l'inaction de la municipalité légale.

La section des Quinze-Vingt tient séance les 9 et 10 août et prend un arrêté pour discuter de la création d'un camp sous Paris et réclamant des autres sections « la nomination de trois commissaires par section pour se réunir à la Commune et aviser aux moyens prompts de sauver la chose publique ».



CHAPITRE III

La Commune Insurrectionnelle et la Réaction Thermidorienne

Le 10 août 1792, les commissaires des sections sont réunis à la commune ; certains membres de la municipalité légale qui siégeait à proximité se joignent à eux. Ils tiennent leur première séance à 7 heures du matin sous la présidence de Cousin.

« L'Assemblée des commissaires de la municipalité des sections réunis avec pleins pouvoirs de sauver la chose publique » décide la suspension provisoire du Conseil Général de la Commune. Le maire, le procureur et les seize administrateurs doivent cependant continuer d'exercer leurs fonctions. Elle nomme Santerre au commandement de la garde nationale. Ces commissaires, appelés « commissaires insurgés », prennent le commandement des forces révolutionnaires, ils estiment qu'ils ne sont pas assez nombreux pour administrer correctement la ville, et ils décident de faire procéder à des élections par les sections : celles-ci nomment à nouveau cent quarante-quatre commissaires (à raison de trois par section) qui prennent le nom de « commissaires insurgés ». De l'ancienne municipalité existant avant le 10 août, seuls Chambon, Danton et Manuel sont réélus et font partie de la nouvelle assemblée des deux cent quatre-vingt-huit.

Par décret de la Législative, elle est chargée de la garde du roi et de la famille royale et elle ordonne le 12 août leur transfert au Temple.

L'Assemblée législative ne s'était pas émue, au début, de l'illégalité de la nouvelle commune ; mais devant les excès auxquels celle-ci se livre (perquisitions, affaire Girey-Dupré), elle décrète le 30 août la formation dans les vingt-quatre heures d'un nouveau Conseil Général ; chaque section devra élire deux représentants. Ce décret n'est pas exécuté, et il est même rapporté. Le 2 septembre elle décrète l'augmentation du nombre des membres de l'actuel Conseil Général, « considérant que la direction des armées paraît être principalement contre Paris, qu'il importe, par conséquent, que l'administration de cette commune, dont les travaux sont multipliés, soit surveillée et aidée par un plus grand nombre de citoyens ». La nouvelle municipalité doit être forte de deux cent quatre-vingt-huit membres, non compris les officiers municipaux, le maire, le procureur et ses substituts. Les commissaires en exercice depuis le 10 août font partie de droit de ce conseil. Le décret n'est pas exécuté.

Les événements extérieurs, et l'hostilité entre Girondins et Montagnards (qui sont en plus grand nombre à Paris) rejaillissent sur la Commune de Paris. Le 30 septembre 1792, une députation de la section des Quinze-Vingt dénonce à la Convention le despotisme municipal : « Nous n'avons plus de maire, plus de procureur de la Commune, plus d'administrateur de police qui soient en état de remplir ces importantes fonctions, tout est provisoire : la tyrannie seule de nos municipaux patrioticides est éternelle. Il est temps que les lois reprennent leur empire et que l'autorité des représentants du peuple soit reconnue. Législativement la municipalité veut se mesurer avec vous, et si vous fléchissez, vous périrez avec elle... Proclamez votre volonté souveraine, et bientôt ces nouveaux tyrans ne souilleront plus le sol de la liberté. La section des Quinze-Vingt vous offre à cet effet son courage

et ses efforts, car elle pense que c'est de l'exécution des lois que dépend le maintien de la République ».

Entre temps, la Convention décide la présentation par Roland, ministre de l'Intérieur, d'un rapport sur l'exécution des décrets ordonnant le remplacement de la Commune du 10 août et sur la reddition de ses comptes de gestion.

Le Conseil Général avait d'ailleurs invité le Comité de surveillance à justifier des sommes dont il était détenteur, ce qui, après plusieurs convocations, est fait.

Le 15 octobre, Pétion est élu maire de Paris par 13.899 voix, il refuse, par suite de l'incompatibilité de ces fonctions avec celles de membre de la Convention. Après six scrutins, Chambon est élu maire le 30 novembre par 7.358 voix.

Comme la municipalité est incomplète, le 22 novembre, Boucher-René, maire par intérim, expose à la Convention que la Commune se compose de douze membres ; aussi la Convention décrète le 24 novembre : « Dans les trois jours, il sera nommé cent trente-deux citoyens qui, avec les douze actuellement en fonctions, formeront le Conseil Général et le Corps Municipal » (ces conseils seront provisoires et ne dureront que jusqu'au renouvellement définitif).

Mais Boucher s'était trompé, il y a en fonction vingt-deux officiers municipaux, aussi un décret du 29 novembre prescrit aux sections de n'élire que cent vingt-deux citoyens.

Les élections prescrites ont lieu immédiatement, et la municipalité est complète avec l'élection de Chaumette comme procureur, de Réal et d'Hébert comme substitués ; elle se réunit pour la première fois le 2 décembre. La

Convention avait fait faire des élections, dans l'espoir de voir des hommes plus calmes et plus pondérés diriger la capitale. Son espoir fut déçu ; l'agitation ne cesse de croître, et la commune issue de ces nouvelles élections est encore plus révolutionnaire que la précédente. Chambon abandonnant la mairie, les sections le 14 février 1793 élisent Pache, ancien ministre de la Guerre pour le remplacer. Cette commune révolutionnaire pousse aux pires excès ; il lui sera attribué, avec pouvoir réglementaire, la police de sûreté générale, c'est elle qui délivrera les passeports. Elle crée un tribunal criminel composé par les sections et les comités de vigilance.

On ne lui oppose qu'une résistance passive : l'abstention aux élections ; un double vote était nécessaire ; par section d'abord, puis par l'ensemble des sections, le second scrutin devant ratifier les décisions du premier. Ce système est long et compliqué : les appels au scrutin se multiplient par suite des exclusions prononcées pour cause de « modérantisme » : la liste des notables comporta ainsi quarante-six exclusions, et ce n'est qu'au mois de juin 1793 que le Conseil Général fut au complet.

Un décret du 21 mars 1793 institue dans chaque section un comité de surveillance de douze membres (pour surveiller les étrangers) : ce fut l'origine des comités révolutionnaires.

Les luttes qui se déroulent à la Convention ont leurs répercussions à la Commune de Paris ; les factions adverses s'y font une guerre impitoyable, nous allons le voir un peu plus loin.

Il y a en mai mésentente entre la Convention et la Commune de Paris car les partis au pouvoir ne sont pas les mêmes dans ces deux assemblées. Le 18 mai, la Convention décrète la nomination d'une « commission de douze membres chargés d'examiner les arrêtés pris par la Com-

mune depuis un mois ». Les sections se soulèvent et, dans la nuit du 30 au 31 mai, leurs délégués réunis à l'Archevêché se déclarent en insurrection ; une députation représentant trente-six sections (exactement les trois quarts du nombre total) se présente à l'Hôtel de Ville ; elle annule les pouvoirs de la municipalité existante et la réintègre aussitôt, lui donnant « au nom du peuple souverain l'investiture révolutionnaire ». La commission d'examen des douze est naturellement supprimée.

La commune est constituée définitivement le 7 août, les Hébertistes y sont en majorité, et elle s'attire donc l'hostilité de Robespierre. Elle est responsable des massacres de septembre.

La Convention s'attribue, par le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire, la gestion des affaires de la ville. La Commune de Paris est mise sous la dépendance du département pour « l'application des lois révolutionnaires, des mesures de sûreté générale et de salut public (article II, section III).

Hébert et Chaumette ne se maintiennent pas au pouvoir.

La Convention par décret du 28 ventôse an II (18 mars 1794) invite ses Comités de Salut Public et de Sûreté Générale à procéder « à l'examen de la conduite et à l'épuration des autorités constituées de Paris ».

Cellier et Legrand remplacent Chaumette et Hébert, et sont eux-mêmes remplacés le 9 germinal (29 mars) par Payen et Lubin. Le 21 floréal (10 mai) Pache est remplacé à la mairie par Lescot, le Conseil Général est épuré ; la commune de Paris devient le soutien de Robespierre alors tout puissant.

Elle sera rendue responsable du désordre général, et ne survivra pas à la chute de Robespierre au 9 thermidor (27 juillet 1794).

La Convention décide l'arrestation de Robespierre et de ses amis ; ceux-ci se réfugient à l'Hôtel de Ville ; la Convention fait venir à elle la municipalité « pour y recevoir l'intimation de ses ordres ». Robespierre arrêté, la Convention met hors la loi le maire et les notables rebelles. « La Convention fait défense aux sections d'obéir à la municipalité mise hors la loi » ; le 10 thermidor, les sections fidèles à la légalité ont réagi et la Convention déclare « que les conspirateurs s'étaient réfugiés dans le sein d'une municipalité perfide, et que les sections ont spontanément pris la défense de la Convention ».

Quatre-vingt treize membres de la Commune seront exécutés. La Convention va briser la municipalité de Paris, et s'opposer, pour l'avenir, à ce que celle-ci soit assez puissante pour déchaîner l'insurrection. Le 7 fructidor (24 août 1794) un décret substitue aux comités révolutionnaires douze comités, groupant les sections par quatre ; cette division subsistera jusqu'en 1859. A la même date, elle réorganise ses propres comités, car celui de Sûreté Générale a sous ses ordres la force armée et la police parisienne. Enfin le décret du 14 fructidor (31 août 1794) supprime la municipalité élue, les officiers, les notables. Les différentes fonctions exercées par la municipalité le seront par les commissions exécutives de l'Assemblée elles-mêmes soumises au Comité de Salut Public. Parmi ces commissions, nous pouvons citer notamment la Commission Nationale du commerce et des approvisionnements qui a les mêmes fonctions pour Paris, la Commission nationale des secours publics qui gère les hôpitaux, la commission nationale de l'instruction qui s'occupe des écoles. Une réorganisation complète est faite : voici les bases du nouveau régime :

Décret du 14 fructidor, An II :

Article X. — Les différentes commissions de la Conven-

tion sont chargées de l'administration des mêmes départements de la ville.

Article XI. — Il y aura provisoirement sous la surveillance du département de Paris deux commissions qui seront chargées, l'une de la partie administrative de la police municipale, l'autre de l'assiette et de la répartition des contributions publiques.

Article XII. — La Commission de police administrative sera composée de vingt membres, et celle des contributions publiques de quinze membres. Les uns et les autres seront nommés par la Convention Nationale sous la présentation des Comités de Salut Public, de Sécurité Générale et de Législation.

Article XIII. — Il sera attaché un agent national à la Commission de police administrative. La nomination en sera faite de la manière déterminée par l'article précédent.

Article XIV. — La Commission de police administrative et celle des contributions publiques éliront chacune leur président. Les présidents seront renouvelés tous les mois et ne pourront être réélus qu'après un intervalle d'un mois.

Article XVI. — La partie contentieuse de la police municipale sera exercée par le tribunal de police correctionnelle.

Article XVII. — Les fonctions relatives à l'état civil des citoyens seront exercées dans chaque section par un officier public qui sera chargé de constater les naissances, mariages, divorces et décès.

Il sera nommé par la Convention Nationale sur la présentation du Comité de Législation.

Le Comité Civil de chaque section nommera un de ses membres pour exercer les fonctions d'agent national dans

les actes relatifs aux mariages et divorces dans lesquels la présence de l'agent est nécessaire.

La commission de police sera organisée par les décrets du 26 vendémiaire an II, du 23 frimaire an III et du 30 germinal an III ; ces différents décrets fixent sa composition. Le décret du 28 thermidor an III réduit à trois le nombre de ses membres ; ce furent alors Houdeyer, secrétaire en chef du Comité de Sûreté Générale, Léger, procureur général syndic et Guérin, administrateur du département de Paris ; nous les retrouverons sous le Directoire, sauf Léger, en tant que membres du Bureau Central du Canton de Paris.

Cette commission fonctionnera jusqu'à la mise en activité du Bureau Central du Canton de Paris.

Les deux commissions ainsi créées peuvent être considérées comme le seul embryon de municipalité. Avec le système instauré par la Convention en réaction des excès causés par la municipalité révolutionnaire, le régime électif disparaît ; on ne le verra réapparaître réellement qu'en 1834. Jusqu'à cette date, la Convention fait de Paris un simple rouage de l'administration toute entière, et les gouvernements qui lui succédèrent suivirent son exemple.



CHAPITRE IV

Paris sous les Constitutions Autoritaires

Le Directoire, le Consulat, l'Empire et la Restauration instaurent pour Paris un système autoritaire ou le lui conservent. Ce n'est qu'en 1834 que l'on verra renaître une vie municipale élective dans la capitale. De 1789 à 1794, la décentralisation fut presque absolue ; la Commune parisienne s'organisa, et les idées et conceptions d'autonomie communale commencèrent à prendre corps. A partir de 1794 et jusqu'à l'an VIII, l'on assiste à un retour à la centralisation qui devait durer jusque sous les premières années du règne de Louis-Philippe.

SECTION I

Le Directoire

Le régime instauré par la Convention dure un an, jusqu'à la loi du 19 vendémiaire an IV qui applique à Paris les règles posées par la convention directoriale du 5 fructidor an III (22 août 1795). Celle-ci pose les règles suivantes, relatives aux droits de vote, d'éligibilité et à la formation des différentes municipalités.

L'article 3 change la dénomination du département de Paris, qui devient le département de la Seine : le premier terme donnait trop d'importance à la capitale.

Voici les articles intéressants de la Constitution :

Titre II

Article 8. — Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le

registre civique de son canton, qui a demeuré pendant une année sur le territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle est citoyen français.

Article 16. — Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire, ou exercer une profession mécanique. Les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques.

Titre III.

Article 17. — Les Assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés dans le même canton.

Article 19. — Il y a au moins une assemblée primaire par canton. Lorsqu'il y en a plusieurs, chacune est composée de quatre cent cinquante citoyens au moins, de neuf cents au plus.

Article 20. — Les assemblées primaires se réunissent :

- 1) Pour accepter les changements à l'Acte Constitutionnel proposés par les assemblées de révision.
- 2) Pour faire les élections qui leur appartiennent suivant l'Acte Constitutionnel.

Article 27. — Elles s'assemblent de plein droit le 1^{er} Germinal de chaque année et procèdent, selon qu'il y a lieu, à la nomination :

- 1) des membres de l'assemblée électorale.
- 2) du juge de paix et de ses assesseurs.
- 3) du président de l'administration municipale du canton ou des officiers municipaux dans les communes au-dessus de cinq mille habitants.

Article 28. — Immédiatement après ces élections, il se tient, dans les communes au-dessous de cinq mille habitants, des assemblées communales qui élisent les agents de chaque commune et leurs adjoints.

Titre VII.

Article 174. — Il y a dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins.

Article 175. — Pour être membre de ces administrations il faut être âgé de vingt-cinq ans au moins.

Article 177. — Chaque administration de département est composée de cinq membres elle est renouvelée par cinquième tous les ans.

Article 178. — Toute commune dont la population s'élève depuis cinq mille habitants jusqu'à cent mille habitants a pour elle une administration municipale.

Article 179. — Il y a dans chaque commune dont la population est inférieure à cinq mille habitants un agent municipal et un adjoint.

Article 180. — La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité du canton.

Article 182. — Il y a de plus un président de l'administration municipale choisi dans le canton.

Article 182. — Dans les communes dont la population s'élève de cinq à dix mille habitants, il y a cinq officiers municipaux.

Il y en a sept depuis dix mille jusqu'à cinquante mille.

Il y en a neuf depuis cinquante mille jusqu'à cent mille.

Article 183. — Dans les communes dont la population excède cent mille habitants, il y a au moins trois administrations municipales. Dans ces communes, la division des municipalités se fait de manière que la population de l'arrondissement de chacune n'excède pas cinquante mille individus et ne soit pas moindre que trente mille.

La municipalité de chaque arrondissement est complète de sept membres.

Article 184. — Il y a dans les communes divisées en plusieurs municipalités un bureau central pour les objets

jugés indivisibles par le Corps Législatif. Ce bureau est composé de trois membres, nommés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif.

Article 185. — Les membres de toute administration municipale sont nommés pour deux ans et renouvelables chaque année par moitié ou par partie la plus approximative de la moitié, et alternativement par la fraction la plus forte et la fraction la plus faible.

Article 188. — Dans le cas où une administration départementale ou municipale perdrait un ou plusieurs de ses membres, par mort, démission ou autrement, les administrateurs restant peuvent s'adjoindre, en remplacement, des administrateurs temporaires, et qui exercent en cette qualité jusqu'aux élections suivantes.

Article 190. — Les administrateurs sont essentiellement chargés de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics dans leur territoire.

Le Corps Législatif détermine les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur ces objets que sur les autres parties de l'administration intérieure.

Article 191. — Le Directoire exécutif nomme auprès de chaque administration départementale et municipale un commissaire, qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable. Ce commissaire surveille et requiert l'exécution des lois.

Article 193. — Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres.

En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures.

Article 194. — Les ministres peuvent aussi suspendre les administrateurs de département qui ont contrevenu aux lois et aux ordres des autorités supérieures ; et les administrations de département ont le même droit à l'égard des membres des administrations municipales.

Article 195. — Aucune suspension ni annulation ne devient définitive sans la confirmation formelle du Directoire exécutif.

Article 196. — Le Directoire peut aussi annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Il peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton, et les envoyer devant les tribunaux de département lorsqu'il y a lieu.

Article 198. — Lorsque les cinq membres d'une administration départementale sont destitués, le Directoire exécutif pourvoit à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante, mais ils ne peuvent choisir leurs suppléants provisoires que parmi les anciens administrateurs du département.

Article 199. — Les administrations soit de département, soit de canton, ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leur sont attribuées par la loi, et non sur les intérêts généraux de la République.

Article 200. — Toute administration doit annuellement le compte de sa gestion.

La loi du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) applique ces règles à Paris ; Paris forme un canton et est divisé en douze municipalités, chacune de celles-ci est composée de sept membres dont un président que le gouvernement peut destituer et remplacer. Pour les objets jugés indivisibles (police et subsistances), il existe le Bureau central de trois membres, dits commissaires. Un décret

directotrial les désigne le 13 frimaire, ce sont Cousin, Houdeyer et Guérin.

Le nombre des bureaux du bureau central est de dix ; ils se répartissent la sûreté, la surveillance, la salubrité, la voie publique, les mœurs et opinions publiques, les prisons, la comptabilité, le commerce, les subsistances, la navigation, les hospices civils, les nourrices, les interrogatoires, les passeports, les travaux publics.

Des conférences sont tenues au bureau central par les présidents des administrations d'arrondissement au moins trois fois par mois.

Les élections auraient dû avoir lieu normalement, mais les troubles intérieurs persistant encore, le calme n'étant pas revenu, le décret-loi du 4 pluviôse an IV intervient pour ajourner les élections des assemblées primaires. Considérant « que les royalistes, vaincus le 13 vendémiaire, nourrissent encore le coupable espoir de renverser la liberté ; que les factions, terrassées par la courageuse Convention, cherchent à se relever de leur chute et à perpétuer un système funeste d'anarchie dans toutes les parties de la République ; qu'à l'époque actuelle, la tenue des assemblées primaires de canton dans Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux fournirait un nouvel aliment aux discordes intestines, adopte :

Article 1^{er}. — Les délais fixés... sont prorogés jusqu'au 1^{er} thermidor prochain.

Article 2. — Le Directoire exécutif nommera provisoirement les membres qui doivent composer jusqu'à cette époque les administrations municipales de ces quatre communes.

Cette organisation qui n'était que provisoire et qui ne suspendait les élections que pour un certain temps a duré en fait aussi longtemps que le Directoire lui-même.

La loi du 27 vendémiaire an VII (17 octobre 1798) décide que Paris sera soumis aux lois des 28 messidor an IV, 4 frimaire an VI et 2 frimaire an VII, relatives aux dépenses des communes, à leur gestion financière et à la surveillance de cette gestion. Le bureau central adresse au département l'état de ses dépenses administratives et l'état des dépenses des hospices et secours à domicile, l'octroi municipal est rétabli par cette loi en raison de ces dernières dépenses.

Le département (articles 20 et 21) règle le budget, réduit et peut arrêter les dépenses des municipalités et du bureau central. Le département a donc une très grande autorité sur les administrations municipales. Ce régime nous achemine vers la loi du 28 pluviôse an VIII.

SECTION II

L'organisation administrative sous le Consulat et l'Empire.

a) L'administration municipale.

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) continue à placer la capitale sous un régime autoritaire, et elle trace dans ses grandes lignes l'organisation municipale actuelle : si le mode de nomination des administrateurs de Paris se trouve changé, et si l'élection est substituée à la désignation par le gouvernement, le cadre de la vie municipale, avec les préfets et l'assemblée délibérante, reste le même de nos jours que sous les consuls.

Quels sont les différents fonctionnaires prévus par la loi ? Le département de la Seine est divisé en trois arrondissements communaux, et Paris est l'un d'eux. Dans Paris les douze municipalités de la période directoriale subsistent sous une dénomination différente ; elles deviennent des « arrondissements municipaux ».

Article 16. — « A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux un maire et deux adjoints sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.

Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités ».

Les attributions des maires sont très mal fixées ; elles diminueront progressivement sous le Consulat et l'Empire, et les maires n'auront plus à s'occuper que de l'état civil, et à présider les bureaux de bienfaisance. Napoléon décidera plus tard de décorer de la Légion d'Honneur les maires et les adjoints qui seront en exercice depuis cinq ans et de nommer sénateur leur doyen. Le préfet de police occupera la charge du lieutenant général de police sous l'ancien régime ; ses attributions exactes sont définies par l'arrêté du 12 messidor an VII et étendues par l'arrêté du 3 brumaire an IX à tout le département de la Seine, et à Saint-Cloud, Meudon et Sèvres ; il a à assurer la police générale et la police municipale. Il est sous l'autorité immédiate des ministres et correspond directement avec eux pour tout ce qui dépend de leurs départements respectifs. Il peut publier les lois et règlements de police et rendre des ordonnances pour en assurer l'exécution. Il a à sa disposition la Garde Nationale et la Gendarmerie. Napoléon élargira continuellement ses attributions aux dépens de celles du préfet de la Seine. C'est l'article 3 de la loi de pluviôse qui prévoit le Préfet de la Seine ; il est nommé par le premier Consul, puis par l'Empereur ; il est dans le département seul chargé de l'administration ; il est assisté d'un secrétaire général. Il est l'héritier du Bureau Central du Directoire, n'a de comptes à rendre qu'au chef de l'Etat.

Article 17. — « A Paris, le Conseil du département remplira les fonctions de Conseil municipal » ; l'article 2 borne à vingt-quatre le nombre de ces conseillers, alors que si l'on avait appliqué la règle prévue par l'article 15, ce conseil aurait été composé de trente membres.

Le Conseil général a le droit d'élire parmi ses membres son président et son secrétaire.

Comment sont donc choisis ces membres du Conseil Général ? Il nous faut rappeler quels sont les droits électifs du citoyen français.

La Constitution du 22 frimaire an VIII prévoyait que :

Article 7. — « Les citoyens de chaque arrondissement communal forment par leurs suffrages des listes dites de confiance ou d'éligibilité, après avoir désigné ceux d'entre eux qu'ils croient les plus appropriés à gérer les affaires publiques ».

Cette liste communale est composée du dixième des citoyens de l'arrondissement.

Article 8. — « Les citoyens compris dans les listes communales de département désignent également un dixième d'entre eux »...

Article 9. — « Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux.. »

L'on forme ainsi la liste nationale, et le Sénat y choisira les membres des hauts corps de l'Etat.

L'article 59 disait : « Nul ne peut devenir ou rester membre des administrations locales pour les arrondissements ou départements, s'il n'est porté ou maintenu sur l'une des listes mentionnées aux articles 7 et 9 ».

La Constitution subordonne le choix des administrateurs de département ou d'arrondissement à certaines conditions, mais elle reste muette sur celui des administrateurs municipaux.

La loi du 28 pluviôse donne au Premier Consul la nomination des maires et des adjoints dans les villes de plus de cinq mille habitants et au préfet celle des Conseils municipaux partout. Il n'est pas question des listes prévues par la Constitution de frimaire pour les autres administrations.

Aux demandes d'explications du Tribunat, il fut répondu que les Conseils Municipaux étaient soumis aux mêmes règles que les autres administrateurs. Le principe électif est donc instauré.

Mais la Constitution créait elle-même un moyen de non application.

En effet, article 14.

« Les citoyens nommés pour la première formation des autorités constituées, feront partie des premières listes d'éligibles ».

Les nominations ont lieu avant l'application de la Constitution, car ce n'est que le 13 ventôse an IX (4 mars 1801) que l'on décide que les listes communales devant servir aux élections seraient dressées en juin de la même année, dans l'intervalle 17 février 1800, juin 1801, l'arrêté du 9 messidor prescrit aux préfets de nommer les conseillers municipaux des villes de plus de cinq mille habitants.

Le Conseil Général, faisant fonction de Conseil Municipal à Paris, se réunit moins d'un mois plus tard, le premier thermidor. Nous verrons plus loin, en examinant quel fut son rôle, comment il fut reçu quelques jours plus tard par le premier Consul.

Le système pyramidal des listes fut remplacé, avant que d'être appliqué, par celui des doubles candidatures, instauré par Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802).

Tout d'abord, les articles 12, 28 et 30 décident que les Conseil Municipaux se renouvelleront par moitié tous

les dix ans, et les Conseils Généraux par tiers tous les cinq ans.

Les citoyens doivent désigner un nombre de candidats double de celui des emplois vacants.

Pour Paris le régime suivant est instauré : l'arrêté du 19 fructidor an X (6 septembre 1802) dispose qu'il y aura à Paris douze municipalités de canton (il est d'ailleurs recommandé de n'en jamais convoquer deux en même temps) qui groupées trois par trois forment quatre arrondissements ayant chacun un collège électoral. Les collèges d'arrondissement présentent les candidats au Tribunat et au Corps Législatif, et le collège du département ceux au Conseil Général de la Seine et au Sénat.

Pour la nomination des Conseillers municipaux, d'après l'article II du Sénatus-Consulte de thermidor, le premier Consul choisira parmi la liste, arrêtée et imprimée par ordre du préfet, des candidats choisis parmi les cent les plus imposés.

Quant aux maires et adjoints de Paris, en vertu de l'arrêté du 2 frimaire an XII (24 novembre 1803) ils doivent être choisis parmi les six cents citoyens les plus imposés du département. Sous l'Empire enfin, le décret du 17 janvier 1806, et le règlement du 13 mai précisent que « les présentations (pour les Conseils) cesseront d'avoir lieu lorsqu'il aura été pourvu par nous aux places qui viendraient à vaquer » ; mais « ces nominations seront faites dans la classe où l'assemblée aurait dû faire son choix ». (C'est-à-dire parmi les citoyens les plus imposés).

L'Empire, puis la Restauration se servirent de ces réglemens pour nommer directement les représentants de la municipalité de Paris.

b) Composition des assemblées parisiennes.

Les maires de Paris n'ont, sous l'Empire, que des fonctions très limitées : l'état civil, les opérations préparatoires de la circonscription, quelque surveillance sur les écoles composent toute l'attribution des maires de Paris qui ne sont pas même membres du Conseil et ne participent en rien à l'administration municipale. Mais la situation est honorifique, et, par suite assez recherchée, les maires et les adjoints, nous venons de le voir, doivent être choisis sur la liste des six cents citoyens les plus imposés du département de la Seine, domiciliés à Paris.

Lanzac de Laborie (1) nous donne les renseignements suivants sur les maires, adjoints, membres du Conseil Général et des assemblées : la dernière nomination collective des maires par Napoléon est faite en 1813, ce sont alors : Le Cordier (agent de change), Rouen (ancien notaire, ex-échevin), Rousseau (ancien négociant), Lelong (marchand de drap), Péan de Saint-Gilles (agent de change), Bricogne (mercier), Doulcet d'Egligny (directeur du Comptoir commercial, ex-greffier au Châtelet), Bénard (ex-chef du contentieux de la Ferme générale), Moreau (marchand de fers), Piault (ex-commis du Trésor royal), Clamet de la Bonardière (ex-conseiller au Châtelet), Molinier Montplanqua (avocat à la Cour de Cassation).

Le recrutement des membres du Conseil Général se fait en faveur des hommes et des noms d'autrefois ; nous y trouvons : d'Harcourt, présenté comme « commandant de la province de Normandie avant 1789 », Mortemart « ancien duc et pair », Lamoignon, fils du garde des sceaux de Louis XVII et beau-frère de Mathieu-Molé.

Napoléon se préoccupera de constituer à Paris une sorte d'indigénat et de ne confier l'administration qu'à

(1) *Lanzac de Laborie* : Paris sous Napoléon.

des parisiens de vieille souche. A Frochot qui présente deux candidats pour une place vacante au Conseil général, Montalivet répond :

« Sa Majesté, avant de fixer son choix sur l'un ou l'autre de ces candidats désire que je lui fasse connaître s'ils sont nés dans le département de la Seine, son intention paraissant être de n'appeler désormais à siéger au Conseil Général du dit département que des individus qui seraient dans le cas ci-dessus spécifié et autant que possible dont les parents eux-mêmes seraient nés et établis depuis très longtemps dans le département de la Seine ».

Aux Conseils d'Arrondissement et de département, les présidents seront aussi des notabilités de l'Ancien et du Nouveau Régime. La liste présentée en l'an XI par Frochot porte les noms de Louis et Lucien Bonaparte, Berthier, Talleyrand, Fouché, Barthélemy, Mathieu, de Montmorency, de Luynes, l'abbé Sicard. Un arrêté consulaire du 4 nivôse an XI nomme le conseiller d'état Devaisne (collaborateur de Turgot), Louis Bonaparte, Richard d'Aubigny (membre du conseil des hospices et ancien administrateur des postes sous Louis XVI), Mollien (directeur général de la caisse d'amortissement), Berthereau (président du tribunal de première instance), Dutremblay (administrateur de la caisse d'amortissement), le conseiller d'état Laumond, Jacobé-Nauvois (directeur d'une manufacture de glaces), Guillaumot (directeur des Gobelins et ancien intendant général des bâtiments du Roi), l'ex-duc de Luynes et deux sénateurs Sérurier et Lemercier.

Les parisiens s'intéressent peu à ces élections où tout caractère politique fait défaut ; dès le 4 pluviôse an XI (24 janvier 1803) Frochot prévient Chaptal que presque aucune des assemblées cantonales n'avait groupé la moitié des inscrits, minimum nécessaire pour la validité des opérations (premier arrondissement, trois cent onze vo-

tants sur huit cent vingt-et-un inscrits ; onzième arrondissement, quatre cent quatre-vingt cinq sur mille cent quatre-vingt quatre ; douzième, trois cent cinquante sur huit cents). Le Premier Consul avise ainsi : « Je vous prie, citoyen ministre, d'écrire au préfet du département que, pour Paris seulement il peut autoriser l'ouverture du scrutin dès l'instant qu'il y aura trois cents votants aux assemblées cantonales ».

Malgré cela il y a des vides ; on réunit les collèges électoraux tels quels : au lieu de trois cents membres, le collège de département n'en a que soixante-douze ; les quatre collèges électoraux d'arrondissement devaient avoir chacun deux cents membres, ils en groupent cinquante, vingt-six, trente-quatre et neuf. Les présidents en sont désignés par arrêté consulaire ; pour le collège du département, c'est Lucien Bonaparte ; pour les collèges d'arrondissement de Paris, Muraire, Mollien, Jacobé-Nauvois et Godart ; pour Sceaux et Saint-Denis de Coumiers et Deroy.

En 1807, ce sera pour le département le cardinal de Bellay, archevêque de Paris ; pour les arrondissements Muraire, Berthereau, Dupont, Sérurier, Muiron et Bergon.

c) *Les attributions du Conseil Général de la Seine.*

Comme nous l'avons vu, le Conseil Général se réunit pour la première fois le 1^{er} thermidor, et il décide de rendre visite au Premier Consul, le 5 du même mois. Le procès-verbal de la visite porte que : « le Premier Consul, en agréant les vœux du Conseil, a témoigné le désir que le Conseil Général du Département eut toute l'étendue de temps et de pouvoir nécessaire pour remplir sa destination. Il a observé que le Conseil Général était dans l'ordre de la Constitution un *contre-poids naturel à l'autorité du préfet*, qu'il devait être l'œil du Gouvernement, comme

le préfet en était le bras, qu'il devait par conséquent exercer sa vigilance non seulement sur tous les actes de l'administration, mais encore sur tous les abus et les défauts de l'ordre public, et se rendre l'organe de ses concitoyens dans l'émission et la publication de tous les vœux, l'amélioration de la chose publique ».

Tout au moins sous le Consulat, le rôle du Conseil en tant que contrôle de l'administration préfectorale fut important ; il alla en diminuant peu à peu, notamment au point de vue du contrôle financier ; le budget de la ville devait bien être soumis et discuté en séances. Et Chaptal, dans un arrêté et une circulaire de l'an IX disait : « l'audition des comptes du préfet n'est pas une simple formalité : elle doit établir qu'aucune somme n'a été excédée et n'a reçu une destination différente. »

A Paris, ce sont les préfets qui dressent le budget de la ville (arrêté du 4 thermidor an X — article 36) le présentent au Ministre de l'Intérieur ; ce n'est que lorsque celui-ci l'a examiné qu'il est renvoyé au Conseil Général du département faisant fonction de Conseil Municipal (article 37) pour qu'il en soit délibéré ; enfin l'article 38 ajoute que « cet état des recettes et dépenses ainsi délibérées sera présenté par le ministre de l'Intérieur au Gouvernement qui l'arrêtera ».

La loi de finances du 2 ventôse an XIII donne au Conseil Général l'autorisation d'affecter quelques centimes additionnels (quatre au maximum) aux contributions, pour de véritables dépenses d'intérêt départemental.

Mais le contrôle du Conseil est réduit progressivement : création d'un budget extraordinaire ; création d'un budget spécial, celui du Canal de l'Ourcq : ces budgets sont, à partir de 1806, réglés directement par Napoléon sans délibération préalable du Conseil ; à partir de cette même date, c'est le Conseil d'Etat et Napoléon qui préparent le

budget. Celui-ci, certaines années, ne peut même être discuté par le Conseil : il n'y a plus qu'une formalité de présentation. Le décret du 6 frimaire an XIII statue que le budget des grandes villes sera réglé en dernier ressort par l'Empereur. Napoléon tient, au sujet des affaires financières de la Ville de Paris, des Conseils d'Administration avec Champagny, ministre de l'Intérieur, Murat, gouverneur militaire, le préfet Frochot, les Conseillers d'Etat Regnaud de Saint Jean d'Angely, Defermon et Lacuée.

Il fait déclarer le 27 février 1806 que « Sa Majesté ne reconnaît le droit de délibération du Conseil Municipal sur le projet des dépenses d'une année que lorsque, soigneux des intérêts auxquels il doit veiller, il s'est mis dans le cas d'émettre son opinion avant que l'année soit commencée. Autrement il n'est pas fondé à réclamer l'exercice d'un droit qui devient impuissant. » Ce n'est pourtant pas la faute du Conseil si le budget lui est soumis tardivement. Il continuera à émettre des protestations qui n'auront aucun effet.

Le 10 septembre 1814, Montamant, rapporteur de la commission du budget se plaint amèrement de la situation où était placé le Conseil. « Vous savez que, depuis longtemps, la formalité de soumettre à vos réflexions le budget de la Ville de Paris était vaine. Le gouvernement méconnaissant les droits et les attributions du Conseil, ne demandait ses avis que pour la forme ; il est arrivé plus d'une fois que le budget était arrêté déjà, par le chef du gouvernement, lorsqu'on l'a présenté au Conseil.

« Souvent, encore, d'une session à une autre, le budget éprouvait de notables changements, et des décrets particuliers, rendus à différentes époques de l'année et qui ordonnaient de nouveaux travaux, venaient ajouter de nouveaux embarras à ceux déjà produits par des évaluations

forcées de revenus ou par de premières dépenses mal calculées.

Vous parlerai-je, Messieurs, de la brièveté du temps qui vous était donné pour l'examen du budget ? Elle vous a fait assez souvent délibérer sur des dépenses considérables, sans avoir pu vous assurer de leur utilité ou de la possibilité de les réduire. Je citerai seulement les dépenses de la police, dont le budget ne vous était présenté qu'à une époque où le temps ne vous permettait pas d'en faire un examen approfondi ; je vous rappellerai, Messieurs, que vous avez été obligés de délibérer sur le budget de 1813, pour ainsi dire sans désespérer.

« Vous savez encore, Messieurs, qu'une partie des revenus de la Ville était distraite du budget général, pour composer le budget extraordinaire sur lequel vous n'étiez point appelés à délibérer... Le chef de l'administration municipale et le Conseil devenaient tout à fait étrangers à des opérations qui intéressaient essentiellement la Ville de Paris. Ainsi aucune règle, aucune unité, aucun moyen de connaître les abus et d'en proposer la réforme, aucune possibilité de s'opposer à des taxes ou augmentations de droits établis par des décrets ou même de simples arrêtés.»

A partir de 1806, le Conseil Général n'exerce plus sérieusement ses fonctions de Conseil Municipal ; les affaires de la Ville ne l'intéressent qu'en temps que Conseil Général du département. Nous trouvons dans les procès-verbaux des séances de 1810 ces phrases qui nous indiquent le rôle qu'il entend jouer :

« Le Conseil Général est toujours Conseil Général lorsqu'il délibère sur les affaires de la commune et encore que ses attributions ne soient plus alors les mêmes, son titre et son caractère primitif ne se perdent ni ne se modifient. Son titre indique ce qu'il doit être : Conseil Général en tout temps, même quand il remplit d'autres fonctions. Il

ne peut pas ne l'être plus dans les cérémonies publiques. Fût-il convoqué au nom de ses fonctions municipales, comme c'est le Conseil Général qui les exerce, c'est le Conseil Général que l'on convoque, et c'est le Conseil Général qui paraît. »

Henrion de Pansey (1) déplore que ce ne soit pas une municipalité librement élue qui administre la capitale ; il constate que ce n'est que fictivement que le Conseil Général gère les intérêts parisiens, mais que, en réalité, c'est le gouvernement impérial qui dirige les destinées de la capitale ;

« Tout est purement nominal dans cette organisation ; les maires et leurs adjoints, bornés à la réception de l'état-civil, ne font pas même partie du Conseil Municipal... Ainsi ont disparu dans la Ville de Paris jusqu'aux dernières traces du régime municipal, et cette reine des cités se trouve aujourd'hui absolument étrangère à l'administration de son patrimoine et à la disposition de ses revenus. On a peine à se familiariser avec l'idée d'une corporation ainsi dépouillée de l'exercice de toutes ses prérogatives ».

Il indique plus loin que le Conseil Général n'aurait aucune autorité en cas de troubles, et il indique les seuls moyens permettant, à son avis, de résister aux émeutes et aux soulèvements : « Quelle sera donc la voix assez puissante, assez persuasive pour se faire entendre ? S'il en est une, c'est celle d'un corps municipal librement élu et par conséquent investi de la confiance des habitants ; d'un corps municipal composé de citoyens recommandables par des noms justement honorés, par des services rendus à la Patrie, par des bienfaits constamment répandus sur les habitants, par une distribution de la justice toujours

(1) *Henrion de Pansey : Ouvrage cité.*

impartiale, par des soins journallement donnés à l'humanité souffrante ; d'un corps municipal, enfin, dont les membres enrichissent la cité par le commerce, par l'agriculture, par les arts, et tiennent des ateliers toujours ouverts à la classe agricole ».

Napoléon, d'ailleurs, devant les conflits de prérogatives des conseillers généraux et des maires qui ne cessent de réclamer un accroissement de leurs fonctions, fit préparer en 1806, par Frochot un décret constituant l'administration municipale ; ce décret, qui ne fut jamais promulgué, prévoyait notamment : dans le titre II : « Le Conseil de Ville se compose du préfet, du secrétaire général de la Préfecture et des maires de Paris. »

Dans le titre IV : « Le Conseil Municipal est composé de trente membres nommés par l'Empereur. Les attributions de ce conseil sont les mêmes que celles réglées par tous les conseils municipaux de l'Empire par la loi du 28 pluviôse an VIII et les lois postérieures. En conséquence le dit conseil délibère principalement sur le budget annuel de l'administration générale de la Ville, sur les acquisitions ou les aliénations à faire pour le compte de ladite administration, sur les constructions ou réparations des édifices qui en dépendent, et généralement sur toute proposition ou objet tendant à augmenter les revenus et à conserver les droits : il règle les dépenses de la Ville ; il délibère sur les comptes administratifs qui lui sont présentés par les préfets du département et de la police, chacun pour les dépenses qu'il a ordonnées dans son administration... »

Enfin au titre V : « Le Corps municipal de la Ville de Paris se compose du préfet de la Seine et du préfet de police, des secrétaires généraux des deux préfectures, des maires de Paris et de leurs adjoints, du conseil municipal, du conseil des hôpitaux, des commissaires réparti-

teurs des contributions directes, du directeur du Mont-de-Piété, du receveur et de l'architecte de la Ville ».

La Ville de Paris connut sous l'Empire, avec le régime municipal que nous venons d'étudier, des jours heureux. Il les dut uniquement à la sage administration de Frochot qui jouit d'une indépendance absolue vis à vis des représentants de la capitale et qui, de ce fait, put gérer la ville selon ses plans et sans rencontrer d'obstacle à sa volonté. Jamais jusque là les intérêts matériels de la ville n'avaient été si étudiés ni si protégés (travaux d'embellissement, monuments, abattoirs, marchés, nouveaux ponts, aménagement et dégagement du Louvre).

SECTION III

La Restauration

Avec le retour de la royauté, aucun changement ne se produisit dans le régime administratif auquel était soumis Paris. Une légère différence peut être notée : Napoléon avait accru les pouvoirs du préfet de police aux dépens de ceux du préfet de la Seine. Louis XVIII donne au contraire à ce dernier la prépondérance dans la gestion des affaires municipales. Le Conseil Général avait voté la déchéance de l'Empereur ; la royauté lui en sait gré et évite de le remplacer en masse.

Bellard en était le président ; il le restera jusqu'à sa mort. Des Cilleuls (1) note en ces termes l'évolution du rôle du Conseil Général :

« Avec les mêmes lois, avec les mêmes hommes, l'organisation administrative de Paris de 1800 à 1831, produisit des effets très différents : pendant les quinze premières an-

(1) *Des Cilleuls* : Histoire de l'administration parisienne au XIX^e siècle.

nées de cette période, où le Conseil Municipal ne fut ni écouté, ni entendu, les intérêts propres de la capitale durent se plier, toujours, aux calculs de la politique impériale ; pendant les quinze dernières années, les errements intérieurs parurent, tout d'abord, tellement commodes qu'on s'empressa de les continuer. Mais, avec le temps, il fallut bien reconnaître que si, par une singulière anomalie, le principe électif servant de base au recrutement de la Chambre des Députés, demeurerait inapplicable à la composition des assemblées locales, celles-ci n'en avaient pas moins droit à une déférence d'autant plus nécessaire qu'elle donnait aux habitants certaines satisfactions matérielles de nature à diminuer en eux le regret d'être privés de l'électorat départemental et municipal ».

Chabrol avait été nommé préfet de la Seine en 1812 par Napoléon, Louis XVIII le conserva dans ses fonctions, disant même « Monsieur Chabrol est marié avec la Ville de Paris ».

Le Gouvernement royal restitue à l'assemblée communale son importance, et provoque ses avis : en 1814, Chabrol avait déclaré au Conseil Général :

« En appelant votre attention sur les articles de recettes ou des dépenses que je viens de citer, je n'ai pas le projet de restreindre à ceux là seulement vos observations et votre examen. Je désire, au contraire que vous portiez sur toutes les parties un œil attentif, et c'est pour vous mettre à même de le faire en ce moment avec fruit que je vous ai invités, il y a trois mois, à vous former en commission, à l'effet de méditer sur toutes les branches de l'administration financière de la Ville. Je vous prie surtout, Messieurs, de mettre une attention scrupuleuse dans le règlement des dépenses annuelles ordinaires... Si vous découvrez... des améliorations à faire, des réformes utiles à opérer, je me joindrai à vous pour les solliciter... Mon

vœu le plus sincère est aussi de concourir au même but, en joignant mes efforts aux vôtres et mon zèle à vos lumières. »

Il est assez piquant de constater, en les comparant, que ce discours aurait pu être prononcé par le Premier Consul le 5 thermidor, et inversement !

Deux projets de loi, en 1821 et en 1829, tendant à accroître l'autonomie communale furent préparés, mais aucun n'aboutit ; la tutelle administrative reste la même, et il faut attendre la Monarchie de juillet pour voir réapparaître une municipalité élective gérant elle-même les intérêts de la capitale.



CHAPITRE V

Le Gouvernement de Louis-Philippe et Paris

La Charte Constitutionnelle du 14 août 1830 annonce que les institutions départementales et communales seront basées sur l'élection. Et de fait, la loi du 21 mars 1831, réglant l'organisation municipale du royaume, adopte le système électif ; mais Paris est exclu encore pour quelques années de ce régime : l'article 55 de la loi de 1831 déclare : « il sera statué par une loi spéciale sur l'organisation municipale de la ville de Paris ». De même l'article 57 de la loi du 22 juin 1833 : « La présente loi n'est pas applicable au département de la Seine, il sera statué à son égard par une loi spéciale » annonce la loi du 20 avril 1834, sur « l'organisation du Conseil Général et des Conseils d'Arrondissement du département de la Seine, et l'organisation municipale de la Ville de Paris ».

Avant cette loi, le préfet de la Seine, Odilon-Barrot, avait fait procéder à la formation, dans chaque arrondissement, de listes de candidats parmi lesquels le gouvernement aurait pu choisir les nouveaux membres du Conseil, mais le ministre ajouta des noms à cette liste ; il fallait une loi stable.

Cependant dès que le projet fut connu, les critiques survinrent de tous côtés ; Laborde (1) qui était député de la Seine et membre de la Commission qui examina le projet, le combattit, Cronier (2), conseiller municipal présenta un contre-projet. Avant d'examiner toutes ces critiques, étudions cette loi de 1834. Elle est, comme nous venons de le voir, à la fois départementale et municipale.

*Titre I. — Du Conseil Général
du département de la Seine*

Article 1. — Le Conseil Général du département de la Seine se compose de quarante-quatre membres.

Article 2. — Les douze arrondissements de la Ville de Paris nomment chacun trois membres du Conseil Général du département et les deux arrondissements de Sceaux et Saint-Denis chacun quatre. Les membres choisis par les arrondissements de Paris sont pris parmi les éligibles ayant leur domicile réel à Paris.

Article 3. — Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine.

Sont appelés à ces assemblées :

- 1) Tous les citoyens portés sur les listes électorales formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831 (a);
- 2) diverses autres catégories de citoyens (b).

(1) *Laborde* : Paris municipale.

(2) *Cronier* : Projet de loi sur l'administration municipale de la Ville de Paris.

(a) Les conditions posées par la loi de 1831 étaient les suivantes : être français, âgé de vingt-cinq ans et payer deux cents francs de contribution directe.

(b) Parmi ces catégories figurent les officiers en retraite, les juges, les membres de l'Institut, les professeurs, les docteurs en droit, les médecins.

Article 5. — Aucun scrutin n'est valable si la moitié plus un des électeurs inscrits n'a voté. Nul n'est élu s'il ne réunit la majorité des suffrages exprimés. Lorsqu'il y aura plusieurs membres du Conseil Général à élire, on procédera par scrutin de liste. Après les deux premiers tours de scrutin, si l'élection n'est pas faite, le bureau proclame les noms des candidats qui ont obtenu le plus de suffrages en nombre double de celui des membres à élire. Au troisième tour, les suffrages ne pourront être valablement donnés qu'aux candidats ainsi proclamés.

Lorsque l'élection n'a pu être faite faute d'un nombre suffisant d'électeurs, ou est déclarée nulle pour quelque cause que ce soit, le préfet du département de la Seine assigne un jour dans la quinzaine suivante pour procéder à l'élection.

Article 6. — Les collèges électoraux et leurs sections sont présidés par le maire, par ses adjoints suivant l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux de l'arrondissement ou de la commune où l'élection a lieu, suivant l'ordre de leur inscription au tableau.

Titre II. — Des Conseil d'arrondissement du département de la Seine

Article 8. — Les conseillers d'arrondissement sont élus, dans chacun des cantons des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis, par des assemblées électives composées des électeurs appartenant à chaque canton et portés sur les listes conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi.

Article 9. — Il n'y aura point de conseil d'arrondissement pour la Ville de Paris.

Article 10. — Toutes les dispositions de la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation départementale, qui ne sont

pas contraires aux dispositions précédentes sont applicables au Conseil Général du département de la Seine et aux Conseils des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

*Titre III. — De l'organisation municipale
de la Ville de Paris*

Article 11. — Le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de Police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la Ville de Paris.

Article 12. — Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des douze arrondissements de Paris. Ils sont choisis par le roi, pour chaque arrondissement sur une liste de 12 candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans et toujours révocables.

Article 13. — En exécution de l'article précédent, les électeurs qui ont concouru à Paris à la nomination des membres du Conseil Général, sont convoqués tous les trois ans, pour procéder, par un scrutin de liste, à la désignation de douze citoyens réunissant les conditions d'éligibilité que la loi a déterminées pour les membres du Conseil Général. Ces candidats sont indéfiniment rééligibles. Pour que le scrutin soit valable, la majorité absolue des votes exprimés est nécessaire au premier tour ; la majorité relative suffit au deuxième tour de scrutin.

Article 14. — Le Conseil Municipal de la Ville de Paris se compose des trente-six membres qui en exécution des articles 2 et 3 sont élus par les douze arrondissements de Paris pour faire partie du Conseil Général de la Seine.

Article 15. — Le roi nomme, chaque année, parmi les membres du Conseil Municipal le président et le vice-président de ce Conseil. Le secrétaire est élu chaque année par les membres du conseil et parmi eux.

Article 16. — Le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal ; ils y ont voix consultative.

Article 17. — Le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine. Il ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le préfet et que lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance.

Article 18. — Il y a chaque année une session ordinaire, qui est spécialement consacrée à la présentation et à la discussion du budget. Cette session ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil un mois au moins à l'avance.

Article 19. — Lorsqu'un membre du conseil a manqué à une session ordinaire et à trois convocations extraordinaires consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le Conseil, il est déclaré démissionnaire par arrêté du préfet, et il sera procédé à une élection nouvelle.

Ajoutons que les conseillers sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers.

De par sa formation même, le *Conseil Général a une prépondérance sur le Conseil Municipal*, puisque ce sont les conseillers généraux qui deviennent par le fait même de leur élection en cette qualité conseillers municipaux de Paris, les deux assemblées ne sont plus confondues comme en l'an VIII, mais réunies.

Le projet de loi primitif portait que le préfet de la Seine présidait le Conseil Municipal, et Laborde s'y opposa disant qu'il ne pouvait être juge et partie.

Cronier (1) concevait ainsi le rôle et les fonctions d'une municipalité parisienne :

« La municipalité dirige les intérêts de la communauté ou de l'agglomération des individus groupés autour d'elle ;

(1) Cronier : Ouvrage cité.

elle est le représentant de la famille, qui lui confie la défense de ses droits.

Chaque commune, chaque village de France et plus qu'aucune autre localité, Paris possède des biens particuliers qui doivent être administrés à part, et pour son compte. Paris a des droits importants de cité à faire valoir, à conserver ou à défendre. La fortune de Paris et de l'association de ses habitants est tout à fait indépendante et séparée de la fortune et des droits de l'Etat. On ne peut vouloir sans injustice et sans violer le droit de propriété qu'il y ait confusion entre le patrimoine de la Ville et celui que le gouvernement est appelé à gérer...

La loi municipale pour Paris doit statuer sur tout ; elle doit être complète et... il faut qu'elle soit le code municipal, à vrai dire la charte entière de la grande Ville... Avec des garanties telles que celles qu'on peut présenter, il est impossible de craindre dans la nouvelle municipalité le retour des désordres de l'ancienne commune de Paris ; il faut pour le bien de tous que ces garanties soient l'un des objets principaux d'une loi nouvelle.

Qu'on ne vienne donc pas priver la Ville de Paris de ses franchises par ces ridicules assertions, qu'il faut rompre aujourd'hui toute analogie entre la nouvelle municipalité de Paris et celle de 1789 ; qu'il faut repousser une administration entièrement et franchement municipale parce qu'elle pourrait créer un pouvoir indépendant qui tendrait à lutter contre la haute administration et peut-être encore avec le pouvoir suprême... Je pose en principe que toutes les parties de l'administration municipale de Paris relèvent de la même autorité et forment un ensemble qui ne doit avoir qu'un seul chef... Tandis que le préfet, rêvant la mairie, administre le département, qui a des intérêts opposés à la Ville, je veux pour chef du corps municipal l'homme ad-hoc, l'homme qui n'aura

d'autre mission que de veiller aux intérêts de la communauté qui lui confie la défense de ses droits.

Je prends donc le chef de l'administration municipale de Paris dans les mandataires de la Ville ; car si Paris doit avoir des délégués élus pour administrer ses biens propres, certes on ne doit pas mettre à la tête de ces délégués, produit d'une élection, comme le fait Monsieur le Ministre, l'homme non choisi par la population, et qui, loin d'avoir la qualité de mandataire de cette population, est le contrôleur et pour ainsi dire, l'adversaire de la municipalité. En agissant comme on l'explique dans le projet du 8 décembre, on viciera tout l'ensemble de l'administration municipale, et l'on verra dans les maires d'arrondissement et les conseillers municipaux, présidés, conduits et dirigés par l'homme du gouvernement, ou des membres séparés du chef et souvent en opposition avec lui, ou des représentants de la ville sans dignité, sans force, parce qu'ils seront dominés par l'homme du pouvoir...

Au lieu d'un corps municipal légalement constitué et que la population parisienne devra reconnaître comme étant de son choix, le projet du 2 décembre vient vicier l'institution, et davantage encore le principe d'élection qui en est la base, en interposant comme mandataires des citoyens les deux préfets. C'est après avoir imposé la présence de ces deux fonctionnaires du gouvernement, et avoir fait du préfet du département le chef de la municipalité que le ministre vient expliquer avec la même assurance que son administration a été créée : « En conservant soigneusement au Conseil Municipal de Paris, cette indépendance qui est l'attribut essentiel de tous les corps de cette nature ».

Si c'est ainsi qu'on entend l'indépendance d'un conseil, il faudra que, satisfait des mots, on fasse aussi entrer dans les conseils de famille, dans les délibérations d'un tribu-

nal, dans celles d'un jury même, les hommes du gouvernement dont encore l'un sera le chef de la police pour donner à ces conseils, à ces délibérations, un caractère plus prononcé d'indépendance. »

C'est cette thèse qui prévalut finalement puisque le président du Conseil Municipal est élu par ses collègues.

Comment fonctionna sous Louis-Philippe l'administration parisienne ?

Le Conseil municipal est réuni en mai pour six semaines ; il examine et vote à cette session le budget de l'année suivante ; durant quelques années, il fut convoqué en une deuxième session en novembre, aux fins d'examen des comptes municipaux de l'année précédente. Notons qu'il s'occupe encore de tout ce qui touche à la sûreté publique, au culte, aux hôpitaux, aux prisons, à l'instruction, aux secours à domicile, aux subsistances, aux monuments publics, aux fêtes... Dans l'intervalle des sessions, il se réunit chaque semaine pour l'expédition des affaires courantes, pour régler l'emploi des sommes inscrites aux différents articles du budget. Nous avons vu qu'il *n'a pas le droit d'initiative* et qu'il ne se réunit que sur convocation spéciale du préfet de la Seine. Ses délibérations sont soumises à l'approbation du ministre et il peut être dissous.

L'importance du Conseil Général est moindre ; il se réunit en une seule session de quinze jours, au mois de novembre ; il apure les comptes de l'exercice clos et délibère sur le budget de l'année suivante.

Quant aux maires, leurs fonctions se sont développées ; Laborde (1) en donne la liste suivante :

Délivrance des certificats de vie (Décrets du 24 août 1790, 27 mars an 9, 28 floréal an 8).

(1) Laborde : Ouvrage cité.

Réquisitions pour le traitement des aliénés (loi du 24 août 1790).

Service des inhumations (décret du 23 prairial an XII).

Police de roulage (29 floréal an X, 23 juillet 1806).

Déclaration de domicile (24 mars 1809).

Assister aux commissions d'alignement et expertise pour évaluation des terrains (16 septembre 1807, article 56).

Recevoir les comptes des fabriques (30 décembre 1809).

Assister à la commission d'expropriation forcée pour cause d'utilité publique (8 mars 1810).

Recensement de la garde nationale (8 vendémiaire, an XIV, article 10, 5 avril 1815).

Surveillance des écoles primaires (11 floréal, an X ; ordonnance du 29 février 1816, article 8 et 41, 8 août 1820, 21 avril 1828, article 3).

Surveillance des distributions de secours à domicile, et présidence des bureaux de charité (ordonnance du roi, 2 juillet 1816).

Faire dresser, publier, afficher les tableaux de recrutement (10 mars 1818).

Revue trimestrielle des contingents (ordonnance du 10 mars 1825).

Révision des listes électorales et du jury (11 floréal, an X, article 3).

L'on a vu que le roi choisit le maire et ses deux adjoints de chaque arrondissement sur une liste de douze citoyens présentés par les électeurs. Laborde aurait aimé que les neuf qui ne sont pas nommés forment un « conseil d'édilité » qui, divisé en trois sections, se serait occupé de l'instruction primaire, des moyens de salubrité et des embellissements, des secours publics en tout genre.

Il nous semble impossible de ne pas dire un mot des fonctions des deux préfets ; leur rôle réciproque paraît

mieux défini à l'époque qui nous intéresse que pendant l'Empire ou la Restauration.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, nous voyons :

1) Le préfet de la Seine sera le véritable administrateur des intérêts de la commune.

2) Le préfet de police restera dans la grande spécialité que les lois de son institution ont soigneusement déterminée (28 pluviôse et 12 messidor, an VIII).

Or la loi de pluviôse porte en son article 6 : « A Paris un préfet de police est chargé de ce qui concerne la police et a sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités ». Et l'arrêté de messidor lui donne pleins pouvoirs « en ce qui touche la sûreté du commerce et la surveillance des lieux publics ».

Ses attributions dépendent à la fois des fonctions de préfet et de maire.

a) Comme préfet ; il a la police générale, la délivrance des passeports, la surveillance des réfugiés étrangers et sa juridiction s'étend sur la Seine, Saint-Cloud, Sèvres et Meudon. Il administre les prisons départementales, les dépôts de mendicité, surveille les maisons de santé ; de lui relève la gendarmerie départementale ; il surveille les établissements insalubres et incommodes. Il siège au conseil général des hôpitaux et hospices.

b) Comme maire il a la police municipale ; il est magistrat instructeur pour les flagrants délits, il commande la garde municipale et les sapeurs-pompiers, surveille la prostitution. Il règle le stationnement et la circulation des voitures, le nettoyage et l'éclairage des rues, l'exécution des règlements de petite voirie (étalages extérieurs, réparations aux façades, étalement ou démolition des constructions menaçant la sûreté publique).

Il surveille la tenue et le bon approvisionnement des marchés, avec le marché de Poissy — la navigation de la

Seine et de ses affluents — il ordonnance les paiements sur la caisse spéciale de sa préfecture, passe des marchés sous le contrôle direct du ministre de l'Intérieur. En perpétuant une irrégularité, il perçoit les droits de place sur les marchés.

Quant au préfet de la Seine, il perçoit les revenus, rédige et présente les deux budgets annuels, dirige les services importants de l'instruction primaire, les établissements de bienfaisance, la grande voirie, les travaux d'architecture, il forme les listes électorales et le jury et dirige le recrutement de l'armée.

Par décret de 1807, il nomme également deux inspecteurs pour exercer le contrôle des opérations du préfet de police. Laborde souhaite que cette attribution lui soit retirée, et qu'il en soit de même pour ce qui a trait à la voirie.

Quelle fut la situation financière de Paris sous la monarchie de juillet ?

Paris payait alors le dixième des contributions totales du royaume et il avait un revenu de cinquante millions ; sa population n'était que le trentième de celle du pays, et sa superficie la cent dixième partie du territoire.

Le produit brut de l'octroi était le suivant :

Moyenne de 1799 à 1806	12.500.000 francs
Moyenne de 1806 à 1815	19.717.000 francs
Moyenne de 1816 à 1820	22.027.000 francs
Moyenne de 1821 à 1830	27.657.000 francs
Moyenne de 1831 à 1840	27.684.000 francs
en 1841, il sera de	31.248.000 francs

Ces chiffres transformés en droits d'octroi proprement dits donneraient une quotité par tête de 34 à 35 francs, à peu près le double des droits des autres grandes villes.

La population était passée de cinq cent quarante sept mille sept cent cinquante six habitants en l'an VIII à huit cent quatre-vingt deux mille deux cent soixante deux en 1836, et en 1846 elle sera de neuf cent trente cinq mille deux cent soixante et une personnes. Les contributions foncières ont diminué à notre époque : en 1835 elles ne sont que de six millions huit cent soixante quatre mille francs, alors qu'en 1790 elles étaient de près du double (douze millions cinq cent soixante douze mille francs), mais cela ne durera pas, et en 1846, le chiffre sera sensiblement le même que celui de la période 1801-1805 : un peu plus de huit millions.

Il y a une inégalité flagrante et une disproportion injuste entre les impôts payés par les habitants du département de la Seine et ceux acquittés par les autres citoyens français. Dans le budget de 1846, nous trouvons les chiffres suivants :

Contribution foncière en principal : 158.044.000 francs payés par le pays ; 8.061.000 francs payés par la Seine.

Contribution personnelle et mobilière : 34 millions payés par le pays ; 3.695.000 francs payés par la Seine.

Portes et fenêtres : 24.066.000 francs payés par le pays ; 2.826.000 francs payés par la Seine.

Ce qui donne, par habitant, pour les mêmes impôts :

4 francs 61 en France	6 francs 74 à Paris
0 franc 99	contre 3 francs 08
0 franc 70	contre 2 francs 37

Pour les patentes, sur un total de quarante et un millions en 1846, la Seine paie environ huit millions, soit le cinquième.

Si nous voulons juger le régime municipal de Paris sous le gouvernement de Louis-Philippe, nous constaterons qu'à part le système électif remplaçant les nominations par l'autorité préfectorale impériale ou royale, la loi de 1834 n'a rien innové dans les fonctions réciproques des différents corps. Tout devait changer avec la révolution de 1848.



CHAPITRE VI

La Seconde République

Les révolutionnaires de 1848 paraissent avoir eu l'intention de soumettre la capitale à un régime municipal semblable à celui qu'elle avait connu en 1789. Le premier soin du gouvernement provisoire est de rétablir la mairie de Paris. Par le décret du 24 février 1848, « le gouvernement provisoire arrête :

M. Garnier Pagès est nommé maire de Paris ;

MM. Guinard et Regurt sont nommés adjoints au maire ;

M. Flotard est nommé secrétaire général.

La préfecture de police est sous la dépendance du maire de Paris ».

Les autres maires de Paris sont provisoirement maintenus comme maires d'arrondissement.

Mais avant d'être maire de Paris, Garnier Pagès est membre du gouvernement provisoire ; la municipalité est ainsi placée entre les mains du gouvernement comme elle l'avait été avec la Convention. L'autonomie parisienne ne croît pas et la tutelle de l'Etat reste aussi forte.

Le 27 février 1848 ; « Au nom du peuple français, le gouvernement provisoire arrête : le conseil municipal de la ville de Paris est dissous ».

On s'aperçoit tout de suite qu'une police ayant deux chefs ne peut bien fonctionner ; aussi un décret du 2 mars vient-il limiter les pouvoirs du maire de Paris, en tant que chef de la préfecture de police : « Le gouvernement provisoire arrête : Le maire de Paris relève du Gouvernement provisoire ; pour tous les objets de police, il doit faire les communications à M. le ministre de l'Intérieur. S'il y a dissentiment entre le ministre et le maire sur quelques mesures à prendre, il en sera immédiatement référé au Gouvernement provisoire ».

Peu de jours après la dissolution du Conseil Municipal, le Gouvernement va dissoudre le Conseil Général ;

Son intention est de faire élire toutes les assemblées au suffrage universel ; elle résulte du considérant par lequel elle dissout le Conseil Général.

Décret du 12 mars 1848 : « Au nom du peuple français, le Gouvernement provisoire, vu le décret du 27 février dernier, qui prononce la dissolution du Conseil Municipal de Paris : considérant qu'il convient d'appliquer la même mesure au Conseil Général de la Seine dont le mandat émanait également du principe d'électorat privilégié, arrête :

1) Le Conseil Général du département de la Seine est dissous.

2) Le membre du Gouvernement provisoire, maire de Paris, est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la marche des services auxquels les membres du conseil étaient appelés à ce titre, à donner un concours d'administration et de surveillance. »

Le gouvernement ne cesse d'accroître les pouvoirs de celui d'entre ses membres qui est maire de Paris ; il décrète le 16 mars 1848 : « Vu les décrets des 27 février et 12 mars courant, qui ont prononcé la dissolution du Conseil Général de la Seine et du Conseil Municipal de Paris,

le membre du gouvernement provisoire, maire de Paris, réglera définitivement le budget municipal en recettes et en dépenses ».

Le maire de Paris a donc en mars 1848 tous les pouvoirs du préfet de police, du préfet de la Seine et du Conseil Municipal ; à aucune époque la centralisation des fonctions n'a été aussi poussée ; le gouvernement provisoire est tout puissant et il pourrait, s'il le voulait, exercer une véritable dictature à Paris, puisqu'il n'y a aucun corps capable de s'opposer à sa volonté. Pourtant l'intention du gouvernement était, primitivement, de réaliser une large autonomie municipale basée sur le système électif universel.

Le régime électoral est constitué pour les élections politiques ; le décret du 5 mars 1848, puis l'instruction du 8 mars, organisent le suffrage universel direct pour la nomination d'une assemblée nationale constituante. Paris voit ses arrondissements municipaux divisés en sections pour la commodité et la promptitude de l'opération, sections proportionnelles au nombre des électeurs qui devront voter comme partout au scrutin de liste et nommer trente-quatre représentants.

On s'est demandé si ce régime électoral allait s'appliquer, également aux élections municipales. Mais les événements intérieurs allaient s'opposer à la formation d'une municipalité. En effet l'assemblée constituante est à peine réunie le 4 mai qu'elle est envahie le 18 par les émeutiers et qu'en juin surviennent les troubles.

L'état de siège est proclamé à Paris, le 24 juin et il ne sera levé que le 9 octobre. C'est cet état de fait qui explique que le suffrage universel ne soit pas instauré à Paris et qu'il n'y ait dans cette ville ni Conseil Général ni Conseil Municipal.

La loi du 3 juillet 1848, relative au renouvellement des Conseils Municipaux et des Conseils d'Arrondissement et de Département règle ainsi pour la France entière et pour Paris l'administration locale :

« Il sera procédé au renouvellement intégral des Conseils Municipaux de toutes les communes de la République et des Conseils d'arrondissement et de département.

Les élections municipales auront lieu avant le 1^{er} août prochain. Les élections des conseils d'arrondissement et de département auront lieu avant le premier septembre suivant et dans tous les cas, avant la session ordinaire de ces conseils. Il sera élu un membre du Conseil général dans chaque canton. La ville de Paris et le département de la Seine seront l'objet d'un décret spécial. Toutefois, une commission provisoire, municipale et départementale instituée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif remplacera jusqu'à la promulgation prochaine de ce décret, le conseil dissous par le gouvernement provisoire ». Et le 4 juillet, le général Cavaignac, chef du pouvoir exécutif, nomme les membres de cette commission qui sont au nombre de trente-six.

Cette commission municipale et départementale n'aurait dû être que provisoire, et céder la place à une administration élue.

La constitution du 4 novembre 1848 admettait le principe électif pour les assemblées locales.

Chapitre VII, de l'administration intérieure.

Article 79 : « Les Conseils Généraux et les Conseils Municipaux sont élus par le suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune.

Une loi spéciale réglera le mode d'élection dans le département de la Seine, dans la ville de Paris et dans les villes de plus de vingt mille âmes ».

Mais cette loi spéciale où devait être réglée, suivant le suffrage direct, la constitution municipale de la capitale, ne vit jamais le jour.

Entre temps, l'on avait assisté à la disparition de la mairie centrale de Paris ; Armand Marrast, qui avait été nommé maire le 9 mars 1848 en remplacement de Garnier Pagès, démissionne en effet le 19 juillet 1849 ; il n'est pas remplacé en tant que maire ; mais la préfecture de la Seine est reconstituée.

Pour donner au département de la Seine et à la Ville de Paris une représentation distincte, un décret du 8 septembre 1849, sur la proposition de Dufaure, ministre de l'Intérieur, substitue à la commission provisoire municipale et départementale deux commissions :

1) Une commission départementale de la Seine, composée de trente-six membres pris dans la Ville de Paris, de quatre membres dans l'arrondissement de Sceaux, et de quatre dans celui de Saint-Denis.

2) Une commission municipale, composée de trente-six membres de la commission départementale nommés pour Paris.

Le système municipal parisien que transmet la deuxième république au second empire est, contrairement à tout ce que l'on aurait pu penser, et par suite des troubles intérieurs, bien moins libéral que celui dont elle avait hérité de la monarchie de Juillet, puisque les membres des commissions sont nommés par le gouvernement, tandis que sous Louis-Philippe, c'étaient certaines catégories d'électeurs qui désignaient les administrateurs de la capitale.



CHAPITRE VII

Le Second Empire

Le régime auquel est soumis Paris par la République était plus conforme à la tradition impériale qu'à la tradition démocratique, aussi ne fut-il pas question, tout au moins sous l'Empire autoritaire, de changer quoi que ce soit au fonctionnement même de la municipalité et à ses pouvoirs. Le nom seul varie, et la commission municipale devient conseil municipal.

La loi du 5 mai 1855, sur l'organisation municipale, déclare en son article 14 :

« Dans la Ville de Paris, dans les autres communes du département de la Seine et dans la Ville de Lyon, le conseil municipal est nommé par l'Empereur, tous les cinq ans et présidé par un de ses membres également désigné par lui.

Les conseils de Paris et de Lyon sont composés de trente-six membres. Il n'est pas autrement dérogé aux lois spéciales qui régissent l'organisation municipale dans ces deux villes ».

Napoléon III s'intéresse particulièrement au sort de sa capitale, qu'il veut brillante, il procède à la transformation de Paris, et trouve un préfet de la Seine dont les idées concordent avec les siennes : Haussmann sera préfet pendant presque toute la durée de l'Empire.

Mais un contrôle de la gestion préfectorale par un conseil puissant entraverait toute action constructive, et Haussmann s'en accommoderait mal : aussi sous sa magistrature, le contrôle sera-t-il plus nominal qu'effectif. Selon lui, Paris n'est pas le domaine exclusif des Parisiens : « L'Etat doit intervenir directement et sans cesse dans ses affaires ». Cette intervention est impossible avec une municipalité élue, donc « l'organisation municipale de Paris ne peut être établie sur l'élection, comme celle des autres communes de l'Empire ». Il arrive à faire du Conseil Municipal un instrument docile, lui interdisant toute discussion sérieuse.

Par suite de l'accroissement de Paris, le nombre des arrondissements est porté en 1859 de douze à vingt.

Loi du 16 juin 1859, sur l'extension des limites de Paris.

Article 1. — Les limites de Paris sont portées jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée.

Article 3. — Le conseil municipal de Paris se composera désormais de soixante membres qui seront nommés par l'Empereur, conformément à la loi du 5 mai 1855. Deux membres au moins seront pris dans chaque arrondissement ; ils devront y être domiciliés ou y posséder un établissement. Chaque arrondissement municipal aura un maire et deux adjoints.

Le préfet Haussman veut diminuer l'autorité du préfet de police, rival dangereux, et dans cette lutte le résultat est contraire à celui du Premier Empire et le préfet de la Seine a le dessus. Il ne veut pas solliciter les bureaux des ministres et veut relever de Napoléon III seul ; l'Empereur donne l'ordre de restreindre le plus possible l'exercice de la surveillance administrative. Une lettre impériale et un décret lui donnent entrée au Conseil des Ministres et au Conseil d'Etat.

23 novembre 1860 : « Considérant qu'un grand nombre d'affaires intéressant la ville de Paris et le département de la Seine sont journellement soumises à notre Conseil d'Etat :

Article premier. — Le préfet de la Seine est autorisé à prendre part aux délibérations de notre Conseil d'Etat, avec les mêmes droits et les mêmes prérogatives de nos Conseillers d'Etat en service ordinaire hors section. »

Haussmann voulait aussi s'emparer de la police administrative et fait rédiger un projet de vœu que le Conseil Municipal devait voter, mais sa tentative échoue.

Il veut alors obtenir la création d'un ministère de Paris qui aurait absorbé la municipalité parisienne et dont il serait le titulaire, mais Napoléon III refuse.

Différents décrets ou lois, au cours de l'empire libéral, augmentent les droits des conseils généraux ou municipaux, mais Paris reste toujours soumis à son régime spécial, malgré un mouvement d'opinion favorable aux idées d'autonomie communale et d'indépendance parisienne. Notons parmi ces décrets :

Décret du 9 janvier 61. — Portant que la décentralisation administrative est applicable au département de la Seine.

1) L'article 7 de notre décret du 25 mars 52, sur la décentralisation administrative est rapporté ; en conséquence, les dispositions de ce décret actuellement en vigueur sont applicables au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration du département proprement dite, et celle de la Ville et des établissements de bienfaisance de Paris.

2) Les budgets de la Ville de Paris continueront à être soumis à notre approbation, sur la proposition de notre ministre de l'Intérieur.

Loi du 18 juillet 1866, sur les conseillers généraux.

Article 13. — Sont applicables à l'administration du département de la Seine les dispositions de la présente loi, celles de la loi du 10 mai 1838 et celles du décret du 25 mars 1852.

Article 14. — Nonobstant les dispositions de l'article précédent, le département de la Seine ne pourra établir aucune imposition extraordinaire ni contracter aucun emprunt sans y être autorisé par une loi.

Loi du 24 juillet 1867, sur les Conseillers Municipaux.

Titre II. — Disposition concernant les Villes ayant trois millions de revenus.

Article 15. — Les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus sont soumis à l'approbation de l'Empereur, sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

Article 16. — Les traités à passer pour l'exécution, par entreprises, des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique dans les dites villes, sont approuvés par décrets rendus en Conseil d'Etat. Il en est de même des traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux des dites villes, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

Article 17. — Les dispositions de la présente loi et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852 qui sont encore en vigueur, sont applicables à l'administration de la Ville de Paris et de la Ville de Lyon.

Les délibérations prises par les conseillers municipaux des dites villes, sur les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret impérial.

Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans ces villes, aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi.

Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations de l'assistance publique, du Mont de Piété et de l'octroi de Paris.

Loi du 18 avril 1869.

Article 2. — A l'avenir, le budget extraordinaire de la Ville de Paris voté d'abord par le Conseil municipal sera approuvé par une loi.

Le règlement définitif de ce budget sera approuvé dans la même forme.

Napoléon III se montre assez favorable aux idées municipales ; il se fait soumettre par de Forcade un projet de loi sur l'organisation du Conseil municipal de Paris, du Conseil général et des Conseils d'arrondissement du département de la Seine ; ce rapport approuvé par l'Empereur et renvoyé au Conseil d'Etat porte la date du 25 novembre 1869.

Après que l'historique du Conseil municipal de Paris ait été fait, il est ainsi rédigé :

« J'ai jugé opportun, Sire, de faire précéder de ce résumé l'analyse de la loi dont Votre Majesté m'a prescrit l'élaboration. Il mettra mieux en lumière le caractère libéral du projet ; il montrera ainsi qu'à toutes les époques, sous tous les régimes, sous ceux-là mêmes qui proclamaient le plus hautement leur origine et leurs tendances démocratiques, il n'a pas paru possible d'appliquer à la Ville de Paris les règles ordinaires, et qu'une exception s'est toujours imposée au législateur.

...Si de bons esprits, frappés de la situation des grandes villes ont pu se poser la question d'un électorat municipal distinct de l'électorat politique, on doit reconnaître qu'à Paris, plus que partout ailleurs, la composition mê-

me du corps électoral ne permettrait pas de le considérer comme l'image fidèle des besoins, des intérêts, des sentiments de la cité, et qu'il ne serait, dès lors, ni possible, ni juste d'appliquer le suffrage universel à la formation du Conseil Municipal ; Votre Majesté, cependant, désire respecter ce principe fondamental de nos institutions, et son intention expresse est de le concilier avec les nécessités de l'administration parisienne. Le projet de loi propose, dans ce but, une combinaison qui me paraît répondre aux vues libérales de l'Empire.

...Puisque, par une dérogation unique à la législation, le Pouvoir exécutif s'est dessaisi, en faveur de la Chambre, du droit de sanctionner les résolutions les plus importantes du Conseil municipal de la Ville de Paris et du Conseil Général du département de la Seine (autorisation des emprunts, des impositions extraordinaires, approbation du budget extraordinaire), il est logique, il est sage de s'en remettre à elle du soin de désigner les membres de ces conseils. Le projet de loi propose cette innovation...

Le projet reconnaît aux membres du Conseil le droit d'élire leur bureau.

Si le projet prévoit le cas de suspension ou de dissolution et s'il confère à l'Empereur le droit de nommer une commission provisoire, il limite avec soin la durée des pouvoirs de cette commission, et il appelle le Corps législatif à procéder d'urgence à la reconstitution du Conseil... Pour rendre plus efficaces le contrôle et l'action du Corps législatif il décide que le renouvellement intégral des deux conseils aura lieu tous les cinq ans.

Cet ensemble de dispositions, Sire, m'a paru répondre aux intentions de Votre Majesté, Paris est, avant tout, la capitale de la France, et ce caractère domine en elle le caractère municipal.

Vouloir l'assimiler à une commune ordinaire, ce serait s'écarter de la vérité, négliger les faits historiques, méconnaître les enseignements décisifs de l'expérience. Charger, au contraire, la représentation nationale du soin de nommer cette municipalité exceptionnelle, lui déléguer les mêmes droits à l'égard du Conseil Général du département de la Seine, c'est obéir à la logique des choses, affirmer les sentiments de mutuelle confiance qui unissent le Gouvernement et la Chambre, et sortir d'une situation provisoire, avec l'assentiment de l'opinion publique, pour établir une organisation en accord avec les votes les plus récents du corps législatif. Si telle est aussi l'appréciation de l'Empereur, je prierai Votre Majesté de renvoyer au Conseil d'Etat le projet de loi ci-joint ».

Ce projet ne vit d'ailleurs jamais le jour.

En 1870, le ministère libéral d'Ollivier arrive au pouvoir, il fait figurer la décentralisation dans son programme ; Haussmann résiste et ce sera une des causes de la révocation de ses fonctions le 5 janvier, ainsi que les embarras financiers de la ville, pour lesquels il avait été très vivement critiqué, notamment par Jules-Ferry (Les comptes fantastiques d'Haussmann).

Le mouvement décentralisateur gagne de l'ampleur. Jules Ferry, Gambetta et Arago déposent le 24 janvier sur le bureau du Corps Législatif la proposition de loi suivante, concernant l'organisation municipale de la Ville de Paris.

« Le projet de loi que nous soumettons au Corps Législatif a pour objet de remplacer par une municipalité électorale le régime exceptionnel et désastreux qui pèse depuis tant d'années sur la Ville de Paris...

La loi du 5 mai 1855 a mis les Parisiens hors la loi municipale, elle les a dépouillés, par une véritable usurpation, du plus fondamental de tous les droits politiques,

du droit de voter l'impôt et d'en surveiller l'emploi : cette condition au point de vue des principes, du bon droit et de l'équité, ne supporte pas la discussion.

C'est par un étrange abus de langage qu'on s'en va répétant que Paris appartient à la France et non aux Parisiens.

La Ville de Paris a des intérêts considérables, parfaitement distincts des intérêts de l'Etat.

La population de Paris peut offrir à profusion, les éléments d'une administration municipale intelligente et éclairée.

Pourquoi lui refuser obstinément les droits élémentaires qu'on reconnaît aux moindres villages ?

Au fond l'on n'a jamais invoqué contre le droit des Parisiens qu'une raison, la raison d'Etat.

Certains conservateurs s'imaginent qu'en remplaçant par un Conseil municipal élu la Commission administrative qui vote, depuis vingt ans, les budgets de la Ville de Paris, on risquerait de constituer, à côté des pouvoirs publics qui ont leur siège dans la capitale, une autorité usurpatrice disposée à jouer le rôle qu'avaient pris, durant la période révolutionnaire, les membres de la commune de Paris.

Ce sont là des fantômes. Il n'y a aucun rapport entre une municipalité insurrectionnelle et une municipalité élective, entre une Commune révolutionnaire et un Conseil municipal, sévèrement confiné, par la loi même de son institution, dans des attributions purement financières, administratives, sans action sur la police et sur la force publique, contenu au besoin par le droit de suspension et de dissolution qui appartient au Pouvoir central vis-à-vis de toute assemblée municipale en révolte contre les lois. Un conseil municipal aussi surveillé, aussi limité,

aussi réglementé ne peut avoir, au point de vue de la paix publique qu'une action fort inoffensive...

Nous savons qu'il a été question, au mois d'octobre dernier de confier à un Conseil choisi par le Corps législatif l'administration de la Ville de Paris. Nous repoussons avec énergie ce système faux et bâtard.

Que le Corps Législatif continue à statuer, comme le prescrit la loi du 24 juillet 1867 (article 17) sur toute imposition extraordinaire, sur tout emprunt de la Ville de Paris, nous l'acceptons : il faut que le Corps Législatif puisse, au besoin arrêter sur la pente des grandes dépenses et de gros emprunts la municipalité de la capitale. Mais le Corps Législatif n'a ni capacité particulière, ni mandat d'aucune sorte, pour régler par lui-même ou par ses délégués les détails du budget de la Ville. Son intérêt n'est pas d'ailleurs d'ajouter à toutes les tâches qui pèsent sur lui cette énorme et périlleuse responsabilité.

Le projet de loi que nous vous présentons est à la fois plus simple et plus logique. Nous demandons que le Conseil Municipal de la Ville de Paris soit élu par le suffrage universel des électeurs parisiens, convoqués conformément aux articles 8, 9, 10 et 11 de la loi du 5 mai 1855 ».

Le conseil aurait les mêmes fonctions que les autres conseils municipaux de l'empire ; il aurait soixante membres élus pour trois ans au scrutin de liste, à raison de trois membres par arrondissement, le conseil élirait lui-même à la majorité absolue un maire de Paris et trois adjoints. Il pourrait être dissous ou suspendu, mais pour une durée inférieure à trois mois.

Cette proposition ne fut jamais discutée.

Ollivier charge une commission parlementaire de décentralisation d'établir un projet, une commission municipale est constituée ; dès avril le projet adopte le principe du suffrage universel pour le recrutement du conseil mu-

nicipal de Paris ; mais le gouvernement le juge trop hardi. Voulant cependant faire quelque chose, il place sous le régime électif par la loi du 17 juillet 1870, les conseils municipaux des communes des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis qui, en vertu de la loi du 5 mai 1855, étaient nommés par l'Empereur.

Pendant tout le Second Empire, la commission municipale n'eut qu'à approuver la gestion d'Hausmann à qui nous devons le Paris moderne ; il est bien évident qu'aucun corps élu n'eût pu, à l'époque, réaliser les mêmes travaux d'agrandissement et d'embellissement de la capitale... De 1851 à 1856, le nombre des Parisiens s'est accru de deux cent vingt et un mille, soit 22 %.



CHAPITRE VIII

La Troisième République

SECTION I

Période du Gouvernement de la Défense

La situation du gouvernement de la défense nationale au lendemain de la chute de l'Empire peut être comparée à celle du gouvernement provisoire de 1848. Comme lui, il a l'intention de soumettre Paris au régime municipal électif, et comme lui également il ne pourra réaliser immédiatement son dessein.

La mairie centrale est reconstituée par décret du 7 septembre, Etienne Arago a les fonctions de maire ; il est assisté de quatre adjoints, Floquet, Brisson, Clamageron et Emile Durier ; les préfectures de police et de la Seine sont conservées et les titulaires en sont de Kératry et Jules Ferry ; et dans chaque arrondissement un maire et deux adjoints sont nommés par le maire central.

Il n'y a aucune démarcation de pouvoirs entre Arago et Jules Ferry ; ce qu'on ne peut obtenir de l'un, on va le demander à l'autre.

Le régime électif est instauré par décret du 17 septembre : « Considérant qu'il importe de régler provisoirement et conformément à notre droit public la situation municipale de Paris en attendant son organisation définitive

par la Constituante, les électeurs sont convoqués le 28 septembre à l'effet de nommer quatre-vingts conseillers municipaux à raison de quatre par arrondissement au scrutin de liste ». « Les attributions de ce conseil seront les mêmes que celles des autres conseils municipaux de France ».

Le conseil élu devait nommer son président, quatre vice-présidents et six secrétaires.

Il sera statué ultérieurement sur la nomination des maires des arrondissements, de leurs adjoints et du maire central.

Mais les élections ne peuvent avoir lieu ; par le décret du 22 septembre, le gouvernement revient sur sa première décision : « Considérant les obstacles matériels que les événements militaires apportent, il est sursis aux élections municipales de Paris, comme à celles des autres communes du département de la Seine. »

L'agitation parisienne du mois de septembre rappelle les tristes événements de 1789 à l'an III. Dès le 4 septembre une délégation des révolutionnaires avait demandé :

- 1) L'élection immédiate des conseillers municipaux.
- 2) La suppression de la préfecture de police et la restitution aux municipalités de la plus grande partie des services centraux de cette préfecture.

Le 5 septembre ils avaient organisé dans chaque arrondissement un Comité Republicain de vigilance et les délégués de chacun de ces comités formaient un Comité central des vingt arrondissements, formant une municipalité opposée à la mairie centrale ; ils tiennent leurs séances place de la Corderie, dans le même local que les membres de l'Internationale, et pendant tout le siège ce sera le centre de l'agitation municipale. Ils ne cessent de réclamer la suppression de la préfecture de police, et l'élec-

tion d'une commune composée d'un membre par dix mille habitants.

A partir du 5 octobre ils se livrent à des manifestations, mais ils ne sont pas d'accord entre eux sur les pouvoirs à donner à la commune ; les uns désirent qu'elle soit uniquement municipale, les autres la voudraient identique à celle de 1792, que Paris gouverne à la tête des autres communes, et qu'il soit uni à elles sous forme d'un lien fédératif et républicain. Après l'émeute du 31 octobre, le maire Arago se retire, et on ne lui désigne pas de successeur ; le Gouvernement de la Défense convoque les électeurs le 3 novembre pour qu'ils votent par oui ou par non sur la confirmation des pouvoirs de la défense, le 5 pour l'élection des maires et le 7 pour celle des adjoints. Ils sont confirmés par cinq cent cinquante sept mille neuf cent quatre-vingt seize suffrages favorables sur six cent vingt mille six cent quatorze votants. Mais il n'est nullement question de l'élection d'un conseil municipal.

Le 15 novembre, Jules Ferry qui est en même temps membre du gouvernement et préfet de la Seine reçoit une délégation pour cumuler les fonctions d'administrateur de la ville et d'administrateur du département.

Par la suite, les municipalités élues irrégulièrement administrent la Ville ; elles forment des corps municipaux autonomes auxquels le gouvernement s'en remet pour assurer le fonctionnement des quelques services spécialisés. Les maires et leurs adjoints deviennent pendant le siège de véritables administrateurs des arrondissements. Sous la pression du maire central, les maires et les adjoints s'assemblent et leur réunion forme une sorte d'assemblée élue, à côté du gouvernement de la Défense, et qui échappe à sa surveillance.

L'agitation continue toujours, et des manifestations se produisent dès la fin de décembre 1870 pour « revendi-

quer l'intervention directe et permanente de Paris dans la question de ses propres affaires si intimement liées aux intérêts de sa défense ». Le 22 janvier 1871, une tentative est faite pour remplacer le Gouvernement de la Défense par une Commune élue.

Une délégation élue de la Garde Nationale se constitue en février 1871 sous le nom de Comité Central.

SECTION II

La Commune (18 mars-22 mai 1871)

L'Assemblée Nationale avait été élue le 8 février ; elle se réunit le 13 à Bordeaux et, après avoir ratifié les préliminaires du traité de paix et voté le 10 mars le transfert du siège du gouvernement à Versailles, elle fixe au 20 mars sa réunion dans cette ville.

Mais le 18 mars éclate à Paris une insurrection, dirigée par le Comité Central qui s'installe à l'Hôtel de Ville, et devient le maître de Paris. Le premier acte de l'Assemblée Nationale est de proclamer l'état de siège pour les départements de la Seine et de Seine-et-Oise.

Le Comité Central veut se considérer comme une commission chargée de faire procéder à l'élection d'une commune. Mais le Gouvernement avait délégué l'administration de Paris à la réunion des maires et des adjoints élus en novembre, seule autorité légitime. Un mouvement de résistance se dessine dans les mairies contre le Comité Central qui s'érige en véritable gouvernement ; il y a alors à Paris deux administrations distinctes et adverses : l'administration de la Commune et l'administration des municipalités légales. Le Comité Central fait procéder à des élections le 26 mars, et Paris a une commune de quatre vingt-dix membres ; nous verrons plus loin ce que faisait pendant ce temps l'Assemblée Nationale.

La nouvelle Commune ne modifie pas le fonctionnement des services et la préfecture de police, dont à l'avènement de la République les révolutionnaires avaient demandé la suppression, est maintenue. La municipalité rétablit les services manquant et place à leur tête une commission spéciale, choisie dans le Conseil et une Commission exécutive pour la direction générale.

Dans chaque arrondissement, les conseillers ont l'administration avec une commission pour l'expédition des affaires ; cette commission est choisie par eux et ils en sont responsables : les conseillers municipaux font donc fonction de maires.

La doctrine communale reste à l'état théorique : aucune réalisation n'est faite par suite des événements.

SECTION III

De la Commune à nos jours

Clemenceau avait déposé au nom des maires de Paris, le 20 mars 1871, une proposition de loi pour l'élection à Paris d'un Conseil Municipal de quatre-vingt membres, nommant en son sein son président ayant le titre et les fonctions de maire de Paris ; il y aurait incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et celles de maire ou d'adjoint d'un des vingt arrondissements de Paris.

L'Assemblée Nationale refuse d'examiner ce projet, mais elle émet le 21 mars un ordre du jour pour « la reconstitution des administrations municipales des départements et de Paris sur la base des conseils élus ». Le 22 mars, le gouvernement dépose un projet de loi concernant l'organisation municipale de la France entière, le projet contient des dispositions pour toutes les communes de France, plus des dispositions spéciales pour Paris.

L'urgence est déclarée pour l'étude de ce projet. « Le pays, dit le rapporteur, veut que sans retard une loi le replace sous l'autorité d'administrations régulièrement élues ». L'article premier décidait des élections municipales pour toute la France, et l'article 2 que les commissions municipales instituées avant la loi cesseraient leurs fonctions.

En même temps, on voulait enlever à Paris tout prétexte d'insurrection en y restaurant le régime électif qu'il réclamait depuis longtemps. Une proposition demandant la suppression de la préfecture de police est repoussée ; de même un amendement de Randot proposant comme en l'An III des municipalités par arrondissement comme à Londres, après intervention de Léon Say.

Le projet gouvernemental devient la loi du 14 avril 1871, et c'est sous l'empire de cette loi que vit à l'heure actuelle la municipalité parisienne. Elle crée un Conseil Municipal de Paris élu, fort de quatre vingt membres (un par quartier) ; les élections ont lieu au scrutin individuel et à la majorité absolue. Le Conseil tient quatre sessions par an, il élit son bureau, il demeure soumis à la tutelle préfectorale quant à ses attributions. Les deux préfets ont entrée à l'Assemblée et ils y ont le droit de parole.

Dans chaque arrondissement il y a un maire et trois adjoints nommés par le gouvernement, et dont les fonctions sont incompatibles avec celles de Conseiller municipal.

Cette loi du 14 avril 1871 devait être provisoire ; mais la loi du 5 avril 1884 qui devait la modifier n'a, en fait, rien changé.

Aucune des lois subséquentes n'a instauré d'innovation dans le régime municipal parisien ; la loi du 5 juillet 1886 est seule intéressante ; elle rend publiques les séances du Conseil Municipal, et celles du Conseil Général, donnant

ainsi satisfaction au vœu émis par l'Assemblée des Représentants, près de cent cinquante ans auparavant.

L'objet de cette étude est strictement limité, aussi ne croyons-nous pas utile d'examiner dans le détail le fonctionnement du régime municipal parisien actuel ; plus d'un ouvrage, d'ailleurs, traite cette question en elle-même très intéressante ; contentons-nous d'indiquer que la durée des fonctions des conseillers municipaux a été portée de quatre à six ans, et que le Conseil se renouvelle en totalité.

Différents projets de réforme ont été proposés, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du président du Conseil municipal, et la création d'une mairie centrale à Paris.

Le président du Conseil municipal n'a pas de pouvoirs très spéciaux ; son principal rôle est de présider le Conseil, et de le représenter dans les cérémonies officielles. Sa fonction a été parfaitement définie en ces termes par M. Raymond-Laurent (1), président du Conseil Municipal de Paris :

« Le président du Conseil Municipal de Paris ne saurait être assimilé aux maires des autres grandes villes de France, puisque les pouvoirs dévolus à ceux-ci sont partagés à Paris entre le Préfet de la Seine et le Préfet de Police. L'organisation municipale de Paris se rapprochant, par son importance et sa complexité, de celle d'un Etat (certains pays balkaniques ou septentrionaux n'ont pas même la population ni le budget de la Ville de Paris et du département de la Seine), il serait plus exact de comparer la Ville de Paris à un gouvernement qu'à une autre commune — cette commune fut-elle Lyon ou Marseille — et de dire que le président du Conseil municipal

(1) *Raymond Laurent : Paris, sa vie municipale.*

de Paris remplit sensiblement le rôle d'un président de la Chambre des députés, puisqu'il préside les séances de l'assemblée, et dans une certaine mesure également, par son rôle représentatif, d'un président de la République. Par contre, il n'est en aucune manière un président du Conseil, chef de gouvernement ; cette fonction, pour Paris, est celle du préfet de la Seine, entouré des directeurs de ses différents services, dont chacun peut être comparé à un ministère ; mais le rapprochement doit s'arrêter là, car à la différence d'un président du Conseil devant les Chambres, le préfet de la Seine n'est pas responsable, au sens parlementaire du mot, devant le Conseil Municipal, qui, s'il peut critiquer son administration, n'a pas le pouvoir de l'obliger à démissionner par un vote de défiance ».

Quant à la question de la mairie de Paris, certains ont demandé sa création, surtout au début du régime municipal actuel. Depasse, qui fut conseiller municipal de Paris, la réclamait, mais les fonctions qu'il aurait données au maire auraient, nous semble-t-il, dû entraîner la disparition de la préfecture de police, et peut-être même de la majeure partie des pouvoirs du préfet de la Seine. Il écrivait (1) ceci en 1881 :

« Le premier devoir d'un conseil municipal de la Ville de Paris est, suivant moi, de démontrer par toute sa conduite que l'existence d'un conseil librement élu est non seulement possible mais nécessaire à Paris, à côté du gouvernement et des Chambres qui représentent la souveraineté nationale.

On a longtemps prétendu que c'était un problème insoluble de faire vivre en paix les grands pouvoirs de l'Etat avec un conseil élu par la population parisienne.

(1) *Depasse* : Paris, son maire et sa police.

Montrer que cette opinion, bien qu'elle ait semblé corroborée par certains événements, est un simple préjugé, montrer que Paris est capable de fondre et d'harmoniser dans son sein la vie municipale avec la grande vie politique qui lui arrive de la France et du monde ; que non seulement ces deux courants inégaux ne sont pas inconciliables, mais que leur accord et leur mariage est au contraire ce qui constitue réellement Paris, ce qui fait sa puissance et son originalité créatrice, voilà, à mon sens, le premier, le suprême devoir, et qui résume tous les autres, du Conseil municipal que vous êtes appelés à élire (Depasse s'adresse en effet à ses électeurs). Il faut un maire de Paris, un vrai maire pris dans le sein du Conseil élu. Voilà la solution du problème parisien. Sans un maire, vous ne ferez rien qui vaille, rien de correct, rien de durable... Tant qu'il n'aura pas son maire, Paris se croira privé de l'organe indispensable au fonctionnement de sa vie municipale. Vous verrez la démocratie parisienne toujours inquiète, mécontente, s'agiter sourdement, comme une personne à laquelle il manque quelque chose d'essentiel pour vivre et pour jouir de la vie.

La République a eu le bon esprit, la sagesse et le courage de donner à Paris un Conseil Municipal élu : c'était le premier point. Donner à Paris son maire, c'est le second, c'est la suite logique et naturelle des prémisses que nous avons posées. Sans maire, il n'y a point de Conseil Municipal dans la véritable acception du mot. Il y a une assemblée incomplète, bizarre, hétérogène qui, par l'étrangeté même de sa constitution, tient dans l'Etat et dans l'ensemble de nos institutions républicaines une place hors ligne. Cette assemblée se trouve hors de pair et hors de rang. Elle est seule de sa forme et de son caractère. Elle n'est point encadrée au milieu de nos autres pouvoirs publics et au milieu des autres conseils municipaux du

pays. Elle joint au prestige que lui donne l'élection parisienne cet autre prestige, de paraître toujours contestée, redoutée et inutilement blessée dans la partie la plus sensible de son amour-propre.

Comment ce maire, responsable de votre police, serait-il nommé si ce n'est par le pouvoir exécutif ? Voulez-vous le laisser à la nomination, et à la révocation des majorités encore un peu instables et précaires, de vos conseillers municipaux. Voulez-vous que l'administrateur de la sécurité publique, dans une ville comme la vôtre, le tuteur impartial et vigilant de vos intérêts les plus précieux, soit sans cesse à la merci des résolutions d'un conseil qui a toutes les qualités et tous les défauts des assemblées délibérantes, d'autant plus susceptible et ombrageux qu'il est en plus petit nombre ? Non certes, vous avez trop d'esprit pratique, trop de prévoyance. Voulez-vous revenir à la loi de 1790 qui faisait nommer directement le maire par tous les citoyens actifs des sections ? Cela nous ramènerait bien loin en arrière de notre suffrage universel. ...L'élection de notre maire, administrateur de notre police, par le suffrage universel parisien ou par le conseil élu de Paris, sont deux propositions auxquelles il est impossible de s'arrêter dans l'état actuel de nos mœurs, de nos lois, de notre politique et de notre civilisation.

C'est au gouvernement de la République, issu du suffrage universel français, qu'il appartient de prendre, dans le conseil élu, l'homme qui lui paraîtra le plus apte à remplir les doubles fonctions de maire de Paris, vis-à-vis de la commune, et vis-à-vis de l'Etat ; et c'est à ce maire ainsi nommé qu'il appartient de veiller au repos de la Ville, serviteur loyal de son pays, tuteur intègre et vigilant de sa commune ».

Le régime actuel, avec un préfet de police et un préfet de la Seine nommés par le gouvernement et responsables devant lui, et un corps municipal responsable devant ses électeurs nous paraît nettement préférable.

Il nous semble impossible de ne pas dire un mot du Conseil Général de la Seine, puisqu'aussi bien c'est une des fonctions de nos conseillers municipaux de Paris que d'être en même temps conseillers généraux du département.

Le 10 août 1871, l'Assemblée Nationale vote la loi sur les conseils généraux ; mais son article 94 déclare que pour le département de la Seine il y aurait une loi spéciale ; celle-ci est faite le 16 septembre 1871 :

Article premier. — Provisoirement et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1872, le Conseil Général de la Seine sera composé des quatre vingts membres du Conseil Municipal de Paris, plus huit membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un par canton, conformément à la loi du 20 avril 1834.

L'article 2 rend applicables les lois du 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 en ce qu'il n'est pas contraire à cette loi, et la loi du 10 août 1871 en ce qui concerne les conditions d'électorat et d'éligibilité.

Cette loi qui ne devait être que provisoire a été prorogée successivement par les lois du 21 mai 1873 et du 19 mars 1875. Elle a subi quelques modifications de détail, notamment au sujet du nombre des conseillers.

Les lois postérieures sont secondaires ; notons cependant celle du 2 avril 1880 qui supprime les sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux.

Le Conseil Municipal de Paris a, depuis la loi de 1871, géré parfaitement les intérêts de la capitale ; ses majorités ont pu changer (avant l'affaire Dreyfus c'était une majorité dite de gauche, c'est devenue une majorité dite de droite), mais l'administration de la municipalité peut être donnée en exemple aux capitales étrangères ; les troubles aussi bien intérieurs qu'extérieurs ont permis à la constitution parisienne de s'affirmer comme la meilleure de toutes celles qu'a connues Paris.



Conclusion

Nous venons d'examiner au cours de cette étude les différents régimes municipaux auxquels la Ville de Paris a été soumise depuis la Révolution de 1789 jusqu'à nos jours. Elle a connu la décentralisation de 1789 à 1794, puis un retour à la protection des droits de l'Etat jusqu'à l'an VIII, date à laquelle une centralisation absolue fut imposée à la capitale ; ce système dura jusqu'en 1870, avec une légère atténuation sous le gouvernement de Louis-Philippe. Enfin, depuis 1870, nous avons assisté à l'apparition d'un régime sous lequel les Parisiens fixent la destinée de leur Ville par l'intermédiaire de leurs représentants élus. Que peut-on penser de ces différentes périodes, et des résultats qu'elles ont donnés dans la gestion des intérêts municipaux ?

La municipalité révolutionnaire s'est trouvée aux prises avec les plus graves problèmes : la situation générale aussi bien intérieure qu'extérieure et les difficultés budgétaires devaient avoir fatalement des répercussions sur l'administration locale ; ce n'est pas pendant cette seule période que les soucis financiers empêchèrent les administrateurs de Paris de gérer au mieux la capitale ; cependant, pendant les quelque cent cinquante ans où nous avons vu vivre le Conseil municipal, ces mêmes embarras se retrouvent ; ce sont eux qui, dans une certaine mesure, ont contribué à la disgrâce d'Hausmann, et de nos jours encore, l'équilibre du budget de la Ville est un

sujet d'angoisses à l'Hôtel de Ville et à la Préfecture de la Seine.

Bailly, premier maire de Paris, déclare dans ses Mémoires : « Les grandes assemblées délibèrent mal », et Sieyes disait : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ».

Les assemblées tumultueuses n'ont, jusqu'en l'an VIII, procuré aucun avantage à Paris ; au contraire, sous la sage administration d'un Frochot, d'un Chabrol ou d'un Haussmann, qui n'eurent pas à se soucier d'un contrôle effectif ou d'une surveillance néfaste, Paris ne fit que croître et embellir.

Pourtant, à l'heure actuelle, sous un régime de libre indépendance les représentants des intérêts de la capitale nous prouvent qu'eux aussi savent administrer la Ville de Paris. Cela provient de ce fait que, depuis la fin des troubles sanglants de la Commune, le calme et la tranquillité n'ont cessé de régner dans la capitale. La prospérité ne peut exister que dans la stabilité et la paix intérieure quel que soit le système adopté. De plus il doit y avoir entente entre les corps élus et les fonctionnaires nommés par le gouvernement : si ces conditions sont réalisées, la ville connaît une ère d'activité et de grandeur.

Quel système nous faut-il donc préconiser en cette fin d'ouvrage ? Liberté de gestion presque absolue par nos édiles, ou dictature gouvernementale ? La première solution a donné et donne de nos jours de bons résultats ; le mode d'élection n'est, à notre avis, nullement criticable, puisque les intérêts des quartiers sont sauvegardés, et que ce n'est pas aux dépens de l'intérêt communal général. Une tradition semble s'être instaurée dans ce sens parmi nos conseillers.

Le préfet de la Seine est d'ailleurs là pour rectifier certaines décisions et apporter l'avis du gouvernement dans les graves problèmes qui peuvent se poser à l'Hôtel de Ville ; le régime actuel est fait de mesure, de cette mesure dont on a pu dire que la France est le pays par excellence. Paris peut, à juste titre, être fier de ses institutions.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

Pour le Recteur,

l'Inspecteur de l'Académie,

G. RIMEY.

Le Président :

Joseph BARTHELEMY.

19 Mars 1937.

Vu le Doyen :

Edgard ALLIX.



BIBLIOGRAPHIE

- ARTIGUES. — *Du régime municipal de Paris*, 1898.
- AULARD. — *Paris pendant la révolution thermidorienne et sous le Directoire*, 1898.
- AULARD. — *Paris sous le Consulat*, 1903.
- AULARD. — *Paris sous le Premier Empire*, 1912.
- BARROUX. — *Le Département de la Seine et la Ville de Paris*, 1910.
- BARTHÉLEMY. — *Organisation des Capitales*. Cour professé à l'Institut d'Urbanisme, 1933-1934.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^e édition, 1933.
- BLOCK et DE PONTICH. — *Administration de la Ville de Paris*, 1884.
- Bulletin de la Société de l'Histoire de Paris et de l'Ile de France*, 1933, n^o 2.
- DU CAMP. — *Paris, ses organes, ses fonctions et sa vie*, 1875.
- CHRÉTIEN. — *De l'organisation du Conseil municipal de Paris*. Thèse, 1906.
- DES CILLEULS. — *Histoire de l'administration parisienne au XIX^e siècle*, 1900.
- DES CILLEULS. — *L'administration parisienne sous la III^e République*, 1910.
- DES CILLEULS. — *Organisation et mouvement des finances parisiennes sous l'ancien régime et jusqu'à nos jours*, 1894.
- CRONIER. — *Projet de loi sur l'administration municipale de la Ville de Paris*, 1833.
- DEPASSÉ. — *Paris. Son maire et sa police*, 1881.
- DUBÉCH. — *Histoire de Paris*, 1933.
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, 1877.
- Jules FERRY. — *Les comptes fantastiques d'Haussman*, 1868.
- Jules FERRY, GAMBETTA et ARAGO. — *Proposition de loi concernant l'organisation municipale de la Ville de Paris*, pré-

- sentée au Corps Législatif dans la séance du 24 janvier 1870. (1870).
- DE FORCADE. — *Rapport à S. M. l'Empereur sur l'organisation du Conseil municipal de Paris, du Conseil Général et des Conseils d'Arrondissement du département de la Seine*. 1869.
- GAY. — *Coulisses de l'Hôtel de Ville*. 1936.
- GESSEN. — *De l'organisation du Conseil municipal de Paris*. Thèse, 1904.
- HAURIU. — *Précis de Droit administratif*. 12^e édition, 1933.
- HENRION DE PANSEY. — *Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions et de ses rapports avec l'autorité judiciaire*. 1820.
- HENRION DE PANSEY. — *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*. 4^e édition, 1840.
- LABORDE. — *Paris municipale, ou tableau de l'administration de la Ville de Paris*. 1833.
- LACOMBE. — *La première Commune révolutionnaire de Paris*. 1911.
- LACROIX. — *Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution*. 1894.
- LACROIX. — *Le Département de Paris*. 1904.
- LANZAC DE LABORIE. — *Paris sous Napoléon*. 1905.
- LARONZE. — *Le Baron Haussmann*. 1932.
- Fernand LAURENT. — *Bailly, premier maire de Paris*. 1927.
- Raymond LAURENT. — *Paris. Sa vie municipale*. 1931.
- LAVALLEE. — *Le Régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*. 1901.
- LAZARE. — *Paris, son administration ancienne et moderne*. 1856.
- LE BERQUIER. — *Administration de la commune de Paris et du département de la Seine*. 1861.
- MAGNE DE LA LONDE. — *Les attributions du préfet de la Seine*. 1902.
- MAITRE. — *Organisation municipale de Paris*. Thèse, 1909.
- MEINDRE. — *De l'administration de la ville de Paris*. 1855.
- MEINDRE. — *Histoire de Paris*, 1855.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR : *Ville de Paris, Organisation municipale et départementale, législation antérieure et législation actuelle*. 1870.

- MORIZET. — *Histoire de Paris, de Bailly à Haussmann*. 1932.
- PASSY. — *Frochot*. 1868.
- PENARD. — *Le Problème du mode d'élection des conseillers municipaux de Paris*. Thèse, 1905.
- POTONNIÉE. — *La constitution du Conseil Municipal de Paris*. Thèse, 1924.
- RAIGA et FÉLIX. — *Le Régime administratif et financier de la Ville de Paris*. 2^e édition, 1936.
- Revue de Paris*, numéro du 15 novembre 1913.
- ROBIQUET. — *Le personel municipal de Paris pendant la Révolution*. 1890.
- SAUZET. — *Cours de droit administratif*. 1904-1905.
- HORACE SAY. — *Etude sur l'administration de la Ville de Paris et du département de la Seine*. 1846.
- VILLAIN. — *Paris et la mairie centrale, étude de décentralisation administrative*. 1884.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — L'Ancien Régime et la Révolution ..	7
SECTION I. — La Municipalité de Paris sous l'Ancien Régime	7
SECTION II. — Elections aux Etats Généraux. Constitution d'une assemblée municipale	8
CHAPITRE II. — Le règlement des 3-21 mai 1790 sur la Municipalité de Paris. — La Municipalité de Paris jusqu'aux journées d'août 1792	41
CHAPITRE III. — La Commune Insurrectionnelle et La Réaction Thermidorienne	71
CHAPITRE IV. — Paris sous les Constitutions Auto-ritaires	79
SECTION I. — Le Directoire	79
SECTION II. — L'organisation administrative sous le Consulat et l'Empire	85
a) l'administration municipale	85
b) composition des assemblées pa- risiennes	90
c) les attributions du Conseil Gé- néral de la Seine	92
SECTION III. — La Restauration	98
CHAPITRE V. — Le Gouvernement de Louis-Philippe et Paris	101
CHAPITRE VI. — La Seconde République	115
CHAPITRE VII. — Le Second Empire	121

CHAPITRE VIII. — La Troisième République	131
SECTION I. — Période du Gouvernement de la Défense	131
SECTION II. — La Commune	134
SECTION III. — De la Commune à nos jours	135
CONCLUSION	143
BIBLIOGRAPHIE	147

Achévé d'imprimer par
les PRESSES MODERNES
96, Galerie Beaujolais,
Palais-Royal — Paris
